

Tilburg University

Wetgeving en publieke dienstverlening

Lauwerier, R.G.J.

Publication date:
2008

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Lauwerier, R. G. J. (2008). *Wetgeving en publieke dienstverlening*. Wolf Legal Publishers (WLP).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Wetgeving publieke dienstverle

R.G.J. Lauwerier

**WETGEVING
EN
PUBLIEKE DIENSTVERLENING**



Wetgeving en publieke dienstverlening

R.G.J. Lauwerier

ISBN: 978-90-5850-362-6

Uitgever: Willem-Jan van der Wolf
René van der Wolf

Dit boek is een uitgave van:

WLP

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

www.wolflegalpublishers.nl

wlp@hetnet.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur en de uitgever.

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

© 2008 WLP/R. Lauwerier

**WETGEVING
EN
PUBLIEKE DIENSTVERLENING**

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Tilburg,
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. F.A. van der Duyn Schouten,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan
van een door het college voor promoties
aangewezen commissie
in de aula van de Universiteit
op woensdag 18 juni 2008 om 10.15 uur

door

Roel Gert John Lauwerier

geboren op 29 juli 1976
te Venray

Promotores: Prof.dr. Ph. Eijlander
Prof.dr. R.A.J. van Gestel



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1

In den beginne

1	Inleiding	1
2	Wat is de herkomst van publieke dienstverlening?	1
3	Publieke dienstverlening	6
4	Publieke dienstverlening op niveaus	11
4.1	Het micro-niveau	12
4.2	Het meso-niveau	12
4.3	Het macro-niveau	14
5	Heeft de wetgever de publieke dienstverlening een dienst te verlenen?	14
6	Doelstelling, onderzoeksvraag en aanpak	17

Hoofdstuk 2

Wetgevingsbril

1	Inleiding	21
2	Invalshoeken op wetgeving	22
2.1	Van wetgevingstechniek tot wetgevingstheorie	26
2.2	Wetgevingsbeleid	30
2.3	Recapitulerend	31
3	Doelen van wetgeving	36
4	Aspecten van een dienstverlenend versterkende wetgevingsbeleid	36
4.1	Een verkenning	36
4.2	De wetgever en uitvoeringsorganisaties: 'The missing link?'	40
4.3	Aspecten van wetgevingsbeleid: de 'wetgeversbril' gevormd	43

Hoofdstuk 3

In vogelvlucht

1	Inleiding	47
2	Voorprogramma: de Commissie Buurmeijer	47
3	Samenwerking in zwang	49
4	Samenwerking Werk en Inkomen	51
5	Van SWI naar Suwi: Suwi in eerste aanleg	55
6	De kritiek	58
7	Suwi in hoger beroep: 'Die Wende'	62

Hoofdstuk 4

De analyse

1	Inleiding	69
2	Voorgerecht: inzicht in samenwerkingsinitiatieven uit de pré-OSV periode	70
2.1	Enkele pilotprojecten	70
2.2	IVA: samenwerking in beweging	
3	Van OSV naar Suwi: de door de wetgever gevolgde weg	78
3.1	OSV	78
3.2	SWI	81
3.3	Suwi	86
3.4	Van OSV naar Suwi	91
4	Knelpunten bij de Suwi	92
4.1	Inleiding	92
4.2	Tijdsdruk en stapeling van veranderingen	93
4.3	Intake versus beoordeling en reïntegratie	94
4.4	Werk boven inkomen of inkomen boven werk	99
4.5	Bevoegdheden versus verantwoordelijkheden	100
4.6	Uniformiteit versus maatwerk	102
4.7	Al met al	105
5	De wetgever als oorzaak?	105

Hoofdstuk 5

Meer ruimte en anders vormige waarborgen

1	Inleiding	115
2	Een beperkte rol voor de wetgever	117
2.1	Wetgeven in een paradoxale situatie	117
2.2	Wetgeven in een politiek spanningsveld	119
2.3	Wetgeven als onderhandelingsproces	120
2.4	Wetgeven en instituties	120
2.5	Wetgeven en 'mêtis'	121
3	Een wetgevingsbeleid dat betere dienstverlening mogelijk maakt?	124
3.1	De drieslag	124
3.2	Meer ruimte voor de professionals in de uitvoering: zorgen voor samenwerking	126
3.3	Invulling van de ruimte door de professionals: expliciteren met kwaliteitshandvesten	132
3.4	Waarborgen	135
3.5	Variëteit in het wetgevingsbeleid zelf	137
4	Dus: naar ruimte voor 'mêtis' en anders vormige waarborgen	138

Hoofdstuk 6

De kloof tussen wetgeving en uitvoering

1	Inleiding	141
2	De toetsen getoetst	143
2.1	Uitvoerbaarheid getoetst	143
2.1.1	Beschrijving uitvoerbaarheidstoets	143
2.1.2	Werking uitvoerbaarheidstoets	146
2.2	Beleidsanalytische toets	154
2.2.1	Beschrijving beleidsanalytische toets	154
2.2.2	Werking beleidsanalytische toets	157
3	Te sceptisch? Van Suwi naar Walvis	163
3.1	Inleiding	163
3.2	Walvis en Wfsv toegelicht	164
3.3	Walvis en Wfsv getoetst	166
3.4	Doorwerking uitvoeringstoets	169
3.5	De werking Walvis en Wfsv vandaag de dag	171
4	Wetgeving en uitvoering	172
	Summary	179
	Bibliografie	183

In den beginne

1 Inleiding

Welke rol heeft de wetgever te vervullen ter verbetering van de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties aan burgers? De overheid dient zich niet te richten op 'bureaucratisch autisme'¹, maar op 'government for the people'. Scheltema verwoordt het als volgt:

'Het gaat bij de werkzaamheden van de overheid nooit om een doel in zichzelf, maar om het zo goed mogelijk bevorderen van het belang van de leden van de samenleving. Daarop moeten alle overheidsactiviteiten zijn gericht; handelingen die niet tot dat doel kunnen bijdragen moeten achterwege blijven.'²

De overheid moet gericht zijn op het dienen van de burgers. Hiermee komt de focus op publieke dienstverlening in beeld.³ Maar wat is eigenlijk nieuw aan publieke dienstverlening? Het functioneren van de wetgever en het bestuur moet toch per definitie gericht zijn op het belang van de maatschappij, op het belang van de burgers?

2 Wat is de herkomst van publieke dienstverlening?

Waar komt de aandacht voor publieke dienstverlening vandaan? Heeft die aandacht niet altijd bestaan? De vraag is of de focus op de overheid als dienstverlener een op zichzelf staande trend is of dat deze onderdeel uitmaakt of een uitkomst is van een ontwikkeling. Komt publieke dienstverlening als een donderslag bij heldere hemel of is eerder sprake van een evolutie in de visie op het functioneren van de overheid?

Mijns inziens heeft de focus op de kwaliteit van de dienstverlening altijd wel centraal gestaan bij het functioneren van overheidsorganen. Of de overheidsactiviteiten ook altijd al beschouwd werden als een vorm van dienstverlening, valt te be-

¹ Zie Noordam 1999, p. 306.

² Zie Scheltema 1989, p. 20.

³ Zie ook Bekkers e.a. 1998a, p. 100-109, Hertogh e.a. 1998a, p. 122-124, Lips 1998, p. 325-339 en *Dienen en verdienen met ICT* 1998.

twijfelen. Het bestempelen tot dienstverlening wordt niet zozeer bepaald door de vraag of de kwaliteit van overheidsactiviteiten van belang is, maar meer door de vraag vanuit wiens oogpunt gekeken wordt naar het functioneren van de overheid en vanuit wiens oogpunt bepaald wordt wanneer sprake is van kwalitatief goed functioneren. En die bril waardoor gekeken wordt naar de overheid, verandert.⁴

Lange tijd was sprake van een strikt interne oriëntatie.⁵ De nadruk lag voornamelijk op de implementatie door de overheid van wetgeving en beleid. Met name de interne organisatiestructuur en de wijze van beleidsvorming en -voering waren van belang. De dichotomie tussen politiek en administratie speelde hierbij een wezenlijke rol. De koppeling naar de relatie met de burger werd niet gelegd. De scheiding werd door tweeërlei redenen noodzakelijk geacht. Enerzijds diende de invloed van de politiek op het bestuur beperkt te zijn. Anderzijds diende de invloed van het ambtelijk apparaat op de politiek en op de door de politiek vastgestelde beleidslijnen beperkt te zijn. Beide redenen leidden tot het streven naar de heerschappij van de wet.⁶ Een algemene en abstracte wet draagt zorg voor gelijkheid en zekerheid voor de burger en voorkomt willekeur. De politiek kan zich zo niet bezig houden met individuele gevallen en het bestuur krijgt niet de mogelijkheid om democratisch gelegitimeerde wegen te doorkruisen. De bureaucratie dient sterk hiërarchisch en regelgeoriënteerd gestructureerd te zijn en wordt gekenmerkt door een onpersoonlijke, berekenbare en formalistische werkmethode.⁷

Nog steeds sterk intern georiënteerd, maar wel een basis voor een meer externe oriëntatie, was de aandacht voor de problemen die ontstonden bij de implementatie van beleid, met name wat betreft effectiviteit. De overheid wilde steeds meer als modifier optreden van maatschappelijke ontwikkelingen.⁸ Het bereiken, of beter gezegd het (gedeeltelijk) niet bereiken van de gewenste resultaten bij de implementatie van beleid kwam daardoor in beeld. Zo merkten Pressman en Wildavsky op aan de hand van de werkgelegenheidsprojecten in de Verenigde Staten in de jaren zestig:

‘Although EDA [RL: Economic Development Administration] officials had thought that designing the innovative policy, committing funds, and obtaining

⁴ Zie Lips 1998, p. 327-329.

⁵ Zie Nelissen & De Goede 2000, p. 6-9. In dat artikel wordt uitgebreid ingegaan en verwezen naar de ontwikkeling binnen het bestuursmanagement. Zie p. 6-14.

⁶ Zie onder meer Wilson 1887 en Axson 1993. Zie ook Nelissen & De Goede 2000, p. 7.

⁷ Zie onder meer Weber 1972, p. 155-158 en 180.

⁸ Zie ook Koopmans 1970, p. 222-223 en Oosting 1980, p. 12-14.

initial local agreements were the most crucial parts of the program, the implementation of the program proved suprisingly difficult.⁹

Aan de hand van onderzoek naar succesfactoren voor het welslagen van de implementatie van beleid werd gesteld dat de bureaucratische competentie van burgers van wezenlijk belang was. Filet verstaat onder 'bureaucratische competentie'¹⁰ de veronderstelling van de wetgever dat:

- burgers hun rechten en plichten op onvervormde en volledige wijze zullen waarnemen en kennen, mits wetten en voorschriften openbaar gemaakt worden;
- burgers vervolgens op correcte en volledige wijze weten hoe zij deze rechten en plichten via centrale en lokale overheidsdiensten moeten verwezenlijken;
- burgers het bij deze verwezenlijking behorende gedragsrepertoire beheersen;
- burgers gemotiveerd zijn zich op de hoogte te stellen van hun rechten en plichten;
- burgers eveneens gemotiveerd zijn de initiatieven en gedragingen te ontplooiën nodig bij de uitvoering hiervan;
- burgers die hier niet aan voldoen uitzonderingsgevallen zijn, die het bestuur kan onderkennen en waarvoor zij adequate maatregelen kan treffen en
- hierbij geldt tevens dat deze burgers zelf weten wat zij niet weten en wat zij niet kunnen en dat zij het initiatief zullen nemen om zich hierover door de diensten te laten voorlichten en zich hierbij te laten begeleiden.¹¹

Filet toont in zijn onderzoek de onhoudbaarheid aan van (enkele van) deze veronderstellingen. Hierdoor ontstaat een 'bureaucratische fictie'¹², die tot gevolg heeft dat de burger en uitvoeringsorganisaties elkaar niet verstaan en die de beleidsimplementatie bemoeilijkt. Dit is nog sterker het geval daar waar de overheid stimulerend en modifierend wil optreden.¹³ Voor het bereiken van medewerking van burgers is het namelijk noodzakelijk dat deze burgers in goed contact kunnen staan met de bureaucratie en dat bureaucratie en burgers elkaar kunnen verstaan. Verder sluit de overheid bij modificatie niet aan bij heersende opvattingen en ontwikkelingen in de samenleving, maar tracht ze een nieuwe ontwikkeling in gang te zetten of nieuwe doelstellingen te bereiken. Om de Babylonische spraakverwarren tussen burger en bureaucratie te verkleinen achten Daemen en Thomassen derhalve van belang dat de bureaucratische competentie van burgers vergroot werd. Dit zou met name kunnen door middel van meer en betere voorlichting.¹⁴

⁹ Zie Pressman & Wildavsky 1979, p. 35.

¹⁰ Zie Filet 1974, p. 21.

¹¹ Zie Filet 1974, p. 21.

¹² Zie Filet 1974, p. 35.

¹³ Zie Hertogh 2000, p. 46-50.

¹⁴ Zie Daemen & Thomassen 1978, p. 190-191.

De wijze waarop met deze problematiek van de bureaucratische competentie werd omgegaan, geeft een goede indicatie van een ommezwaai¹⁵ naar een meer externe oriëntatie waarbij meer vanuit het oogpunt van de burgers naar het optreden van de overheid wordt gekeken. Daemen en Thomassen zeggen in een latere druk:

'De opvattingen over de wijze waarop ambtenaren en ambtelijke diensten hierop [RL: het gebrek aan bureaucratische competentie bij veel burgers] moeten reageren, zijn echter sterk veranderd. Wat overdreven gesteld zou men kunnen zeggen dat in de jaren zeventig de opvatting overheerste dat de burger moest worden veranderd, terwijl in de jaren tachtig de opvatting dat de overheid zelf moet veranderen terrein heeft gewonnen. [...] Inmiddels lijkt de opvatting veld te winnen dat, voor zover sprake is van een moeizame communicatie tussen overheid en burger, de overheid voor een verbetering daarvan eerst bij zichzelf te rade zou moeten gaan. In plaats van hun cliënten te socialiseren in de eigen werkwijze zouden overheidsorganisaties hun werkwijze zo moeten inrichten, dat er een zo gering mogelijk beroep wordt gedaan op de vaardigheden van burgers.'¹⁶

De burger moet niet meer bureaucratisch competent worden gemaakt. De bureaucratie dient juist burgercompetent te worden gemaakt. Dat deze meer externe oriëntatie niet beperkt bleef tot de communicatie of de relatie tussen de burger en de overheid, maar zich ook breder verspreidde over het vlak van het bestuursrecht en de bestuurskunde, blijkt bijvoorbeeld uit de groeiende aandacht voor netwerkmanagement¹⁷, coproductie¹⁸, onderhandelend bestuur¹⁹ en zelfregulering²⁰.

Ook in de management- en organisatie Theorieën drong de externe oriëntatie door. Zo wordt in de stroming van het 'New Public Management' gestreefd naar de ondernemende overheid van Osborne & Gaebler die 'customer-driven' is.²¹ De nadruk wordt sterk gelegd op bedrijfsmatig functioneren van de overheid en de burger wordt vooral als klant beschouwd. Als middelen ter verwezenlijking van het

¹⁵ Beter is het wellicht te spreken van een ommedraai. Uit deze bespreking blijkt namelijk dat de ontwikkeling naar een externe oriëntatie over een langere periode plaatsgevonden heeft en nu nog steeds plaatsvindt.

¹⁶ Zie Daemen & Thomassen 1993, p. 232.

¹⁷ Zie onder meer Bekkers 1993, p. 110-113.

¹⁸ Zie onder meer Tops 1998 en de bijdragen van Voermans & Oostenbrink, Bekkers & Verschuuren, Eijlander en Kortmann in *RegelMaat* 1998 p. 51-72.

¹⁹ Zie onder meer Hertogh e.a. 1998.

²⁰ Zie onder meer Eijlander 1993a en Van Gestel 2000.

²¹ Zie Osborne & Gaebler 1993, 166-194.

‘customer-driven’ principe worden genoemd kwaliteitshandvesten en het instituut van de ombudsman.²²

De nadruk wordt steeds meer gelegd op het beschouwen van het functioneren van de overheid door de bril van de burger. Het hanteren van terminologieën als cliëntgerichtheid en dienstverlening maken daarmee hun intrede. Zo stelt Oosting dat de ontwikkeling naar een verzorgingsstaat noopt tot een functioneren van de overheid dat meer gekenmerkt wordt:

‘...door gerichtheid op het aanpakken en oplossen van concrete problemen, het recht doen aan het individuele geval. Dit vergt flexibiliteit en aanpassingsvermogen, en een persoongerichte en persoonlijke benadering. [...] Van groot belang is een open relatie met de omgeving, met hen wier belangen (in al hun pluraliteit) door de overheid gediend moet worden.’²³

De overheidsorganisatie dient derhalve in zijn ogen burgergericht te zijn, echter nog steeds met het oog op het ondersteunen bij het bureaucratisch competent maken van de burger.

De voortgang van de ontwikkeling naar publieke dienstverlening wordt duidelijk bij het lezen van de rede van Korsten. Hij schetst een beeld van de ideale gemeente, te weten:

‘...de ideale gemeente is benaderbaar, heeft grote oren naar de burgers toe, is slagvaardig en ondernemend, is een betrouwbare partner, spreekt de taal van de burger en is stimulator. De gemeentesecretaris van een grote stad vat het in een woord: klantgerichtheid.’²⁴

Hij koppelt klantgerichtheid aan de gemeente als dienstverlenende instantie. Hierbij maakt Korsten onderscheid in het burgerschap, met de burger als politiek participant die deelneemt aan het democratisch proces en met de burger als klant die de rol van verzoeker en/of afnemer speelt.

Terugkomend op de vraag die aan het begin van deze paragraaf gesteld werd, is duidelijk geworden dat publieke dienstverlening geen donderslag bij heldere hemel is. Het is een uitkomst van een ontwikkeling in de visie op het overheidsfunc-

²² Zie Osborne & Gaebler 1993, p. 177-179. Zie voor wat betreft kwaliteitshandvesten ook In 't Veld 1997, p. 82-85 en voor wat betreft de ombudsman Wet Nationale ombudsman, 4 februari 1981, *Stb.* 35, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 12 mei 1999, *Stb.* 214. Zie ook Stolk 1991.

²³ Zie Oosting 1980, p. 14-15.

²⁴ Zie Korsten 1988, p. 10.

tioneren en in de invalshoek volgens welke de kwaliteit van dat functioneren bepaald wordt. Van een strikt interne oriëntatie heeft de kwaliteitsvisie op besturen zich ontwikkeld tot een meer externe oriëntatie waarbij de overheid zich richt op de burger als klant.²⁵ Zodoende wordt meer uitgegaan van het burgerperspectief bij het vormgeven van de relatie bestuur-burger. Maar wat houdt dat burgerperspectief nu in? Wat wordt bedoeld met publieke dienstverlening; wat wordt er onder verstaan?

3 Publieke dienstverlening

Het is niet eenvoudig om te komen tot een eenduidig definitiekader van publieke dienstverlening aangezien diverse invalshoeken en perspectieven gehanteerd kunnen worden. De noodzaak om publieke dienstverlening reeds in dit inleidend hoofdstuk (scherp) gedefinieerd te hebben, is echter niet aanwezig. Het is juist de bedoeling om aan de hand van de casestudie en de verwerking van de conclusies van de casestudie te komen tot een verdere invulling van het begrip publieke dienstverlening, specifiek de betekenis van publieke dienstverlening voor de wetgever.

Dat het lastig is om te komen tot een sluitende definitie blijkt uit de omschrijving van publieke dienstverlening die Lips hanteert:

'In a broad sense, public service delivery can be perceived as the relationship between the administration and its environment, in which the administrative organization supplies public products, services, and information.'²⁶

Zij geeft verder aan dat 'public service delivery' tevens omschreven kan worden als:

'...a chain connecting:

- 1) The determination of public products, services, and information to be provided to citizens.
- 2) The production and delivery of public products, services, and information.
- 3) The feedback of citizens on both wanted and received public products, services, and information.'²⁷

De verdere focus die zij hanteert, richt zich daarna voornamelijk op de manier waarop publieke organisaties de publieke dienstverlening aan burgers benaderen

²⁵ Zie hierover ook Graat 2000, p. 15.

²⁶ Zie Lips 1998, p. 326.

²⁷ Zie Lips 1998, p. 327.

of organiseren.²⁸ De door Lips geformuleerde definitie, zeker gelet op de nadere invulling die daaraan gegeven wordt, is mijns inziens te beperkt en houdt bijvoorbeeld de relatie die de uitvoeringsorganisatie heeft met de wetgever buiten beeld.

Indien de omschrijving van Lips gezet wordt naast de perspectieven die Korsten formuleert, wordt duidelijk dat er op veel verschillende wijzen met publieke dienstverlening omgegaan kan worden. Korsten formuleert als 'oogarts' acht perspectieven op publieke dienstverlening.²⁹ Deze perspectieven geven weer op welke wijze naar de burger gekeken wordt en op welke wijze tot verbetering in de relatie burger-bestuur gekomen kan worden. Hij geeft de volgende perspectieven³⁰:

- het afstandsperspectief. De overheid dient bereikbaar te zijn voor de mondige burger en geeft openheid van zaken. Informatievoorzieningen, inspraak en openbaarheid zijn hierop antwoorden;
- het barrièreperspectief. Voorkomen moet worden dat de burger die niet (geheel) bureaucratisch competent is, verzandt in regelgeving en bureaucratische processen. Als mogelijke oplossingen geeft hij onder andere aan voorlichting, duidelijkere formulieren en meer publieksgerichtheid bij de (contact)ambtenaren;
- het ombudsperspectief. Het laat zich al raden: de burger vervult in dit perspectief de rol van klager over het functioneren van de overheid. Instituten als de ombudsman of -vrouw en klachtenprocedures spelen hierop in;
- het interne organisatieperspectief. De burger speelt in dit perspectief voornamelijk een indirecte rol. Zijn de structuur en werkwijze toegerust op de kwantiteit – er kan sprake zijn van grote of kleine aantallen – en de kwaliteit – er kan sprake zijn van een grote of kleine mate van pluraliteit in het 'burgerbestand' – van de burgers. Horizontale of verticale taakverdeling, de structuur en de werkwijze vormen hierbij sleutelwoorden. Effectiviteit en efficiëntie vormen de spil van dit perspectief;
- het bedrijfsmatig perspectief. In dit perspectief wordt de burger beschouwd als een klant die recht heeft op geïntegreerde dienstverlening. Gesproken wordt niet zozeer over effectiviteit en efficiëntie, maar over doelmatigheid;
- het schaalperspectief. De burger is een economische eenheid. Dient de schaal van de organisatie vergroot of verkleind te worden om de kosten van de diensten zo laag mogelijk te houden?;
- het netwerkperspectief. Voor het tegemoet kunnen komen aan de vraag van de burger is deze afhankelijk van meerdere organisaties binnen of buiten de over-

²⁸ Lips 1998, p. 326.

²⁹ Zie Korsten 1988, p. 15-25. Korsten is niet alleen oogarts; hij ontpopt zich ook als hovenier. Hij zegt: 'De bestuurskundige oogarts kan dus zijn expertise in de dialoog met de gemeente aanwenden en zeggen welke bloemen op welke bodem minder kans hebben te groeien.' Korsten 1988, p. 19.

³⁰ Zie ook Bekkers e.a. 1998, p. 104-105.

- heid. Afstemming, doorverwijzing en daar waar mogelijk integratie spelen hierop in;
- het ethisch perspectief. Dit perspectief richt zich met name op naleving door de burger en de integriteit van en binnen de overheid. Fraudebeleid³¹ en controle kunnen soelaas bieden.

Het kan dan weliswaar schier onmogelijk zijn het begrip 'publieke dienstverlening' te definiëren, voor het verkrijgen van inzicht in het onderwerp van deze studie kunnen wel enkele aspecten van publieke dienstverlening aangeduid worden. Zo spelen snelheid van de (besluitvormings)procedure en de toegankelijkheid van de dienstverlening een rol. Ook transparantie is een aspect van publieke dienstverlening, bijvoorbeeld in de zin van volledige en laagdrempelige informatievoorzieningen en voorlichting, openbare verslaglegging en een duidelijk inzicht in de gemaakte of te maken overwegingen. De Algemene Rekenkamer wijst in haar rapport 'Klantgerichtheid publieke dienstverlening'³² bijvoorbeeld op het belang van klachtenprocedures, klankbordgroepen en de bereikbaarheid en de kwaliteit van informatiesystemen. De Rekenkamer wijst ook op het nut die kwaliteitsinstrumenten, zoals kwaliteitshandvesten en het model Instituut Nederlands Kwaliteit³³, kunnen hebben. Het project Overheidsloket 2000 is een voorbeeld van de uitwerking van de één-loket gedachte. Middels Overheidsloket 2000 werd getracht aan te sluiten op het burgerperspectief door het integreren van diensten in één loket. Verscheidene ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Kadaster beogen in de uitvoering de één-loket gedachte te operationaliseren. Dit ene loket dient zodanig vorm te krijgen dat het aansluit op de behoeften van de burger, bijvoorbeeld een loket 'wonen', 'ouderen', 'zorg' en 'bedrijven'. Ook bij de veranderingen in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid wordt getracht de één-loket gedachte uit te laten kristalliseren in het Centrum voor Werk en Inkomen (verder veelal: Cwi). Daar kan de burger terecht voor vacatures, arbeidsbemiddeling en het aanvragen van bijvoorbeeld een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet (verder veelal: WW) en de Algemene bijstandswet (verder veelal: Abw).

Verder spelen doelmatigheid en doeltreffendheid een wezenlijke rol. De middelen die ingezet worden, dienen dus geschikt te zijn voor het te bereiken doel, zoals rechtmatige uitkeringsverstrekking. Niet alleen moet met de ingezette middelen het gewenste doel bereikt kunnen worden, zoals zekerheid verschaffen over de vraag of een kapel gebouwd mag worden (doelmatigheid). Het gewenste doel moet natuurlijk ook verwezenlijkt worden (doeltreffendheid). In de bestuurskun-

³¹ Ik zou het breder willen trekken naar toezicht en handhaving.

³² Algemene Rekenkamer 1997.

³³ Volgens dit model kunnen de sterke en zwakke punten in en van een organisatie geïnventariseerd worden.

dige literatuur is voor ICT vaak een rol weggelegd als een mogelijk middel ter verbetering van deze twee aspecten.³⁴

Twee andere aspecten van publieke dienstverlening zijn responsiviteit en individualiteit. De hier gehanteerde invulling van deze twee aspecten behoeft nadere uitwerking.

De Rekenkamer vult responsiviteit zo in, dat een organisatie responsief handelt wanneer er zicht is op wensen, behoeften en klachten van afnemers.³⁵ In mijn ogen ziet responsiviteit echter op meer. Niet alleen het inventariseren van wensen, behoeften en klachten – ik zou zeggen: alle relevante belangen – maar ook het laten meewegen en ‘meenemen’ in de overwegingen en (het functioneren van) de organisatie vallen onder het bereik van responsiviteit.

Responsiviteit ziet op nog meer dan een verdere, wellicht ruimere uitwerking van de formele en materiële zorgvuldigheid. Het draagt in zich een houding, een cultuur. Deze houding kent in ieder geval drie, weliswaar samenhangende facetten. Het eerste facet vloeit voort uit het feit dat de overheid niet altijd enkel en geheel verantwoordelijk is voor vraagstukken die spelen in de samenleving en zich daar ook niet meer geheel verantwoordelijk voor behoort te voelen. De overheid is, afhankelijk van het onderwerp, in meer of mindere mate afhankelijk van anderen, zoals de sociale partners of maatschappelijke organisaties. De overheid zal zich zodanig dienen op te stellen dat de benodigde kennis en kunde die zij zelf niet heeft, meegenomen kan worden in de beleids- en besluitvorming. Hierbij hoort een open en onbevooroordeelde houding. De overheid dient zich er van bewust te zijn dat zij niet alle wijsheid in pacht kan hebben en moet dat weerspiegelen in de houding die zij aanneemt.

Het tweede facet richt zich op de afstemming van de houding van het bestuur op de adressaten van beleid en een besluit. Bij een bedrijf dat bereidwillig is om mee te werken dient een andere benaderingsstrategie gehanteerd te worden dan bij een bedrijf dat zich minimalistisch opstelt en ontduikend gedrag vertoont. Een uitvoeringsorganisatie dient een andere houding te hebben ten opzichte van een uitkeringsgerechtigde die bijvoorbeeld de sollicitatieplicht niet nakomt dan ten opzichte van een uitkeringsgerechtigde die getoond heeft meer te willen solliciteren en scholen dan wettelijk van hem vereist is.

Het derde facet hangt samen met het voorgaande. ‘Van ervaring wordt men wijzer’; dat geldt natuurlijk ook voor de overheid.³⁶ Ter verbetering van de beleids- en besluitvorming is het dan ook belangrijk dat de overheid leert van opgedane er-

³⁴ Zie onder meer *Dienen en verdienen met ICT* 1998, p. 30.

³⁵ Zie Algemene Rekenkamer 1997, p. 5.

³⁶ Zie Van Gunsteren 1985, p. 119-121.

varing en hierdoor haar eigen kennis verder ontwikkelt. Om het leervermogen van de overheid te optimaliseren, is het van belang degene bij het leerproces te betrekken die zicht hebben op en ervaring hebben als object van het overheidshandelen. Deze betrokken partijen kunnen de overheid van informatie voorzien die van nut kan zijn bij het verbeteren van het overheidshandelen. Een responsieve houding richt zich op het optreden van de overheid binnen een netwerk van betrokkenen die onderling afhankelijk van elkaar zijn en die van elkaars kennis en ervaringen kunnen leren, zo ook en zeker met name de overheid.³⁷

Er is geen eenduidige grens te trekken tussen responsiviteit en individualiteit. Mijns inziens is individualiteit meer gericht op de mate waarin inhoudelijk tegemoet gekomen kan worden aan de wensen en behoeften van de individuele burger waarbij ook inhoudelijke afstemming plaatsvindt tussen de diverse uitvoeringsorganisaties waarmee een burger te maken krijgt; de individuele gevalsbehandeling

Individualiteit ziet tevens op een integrale behandeling door de overheid. Dit houdt in dat de besluitvorming meer vanuit het perspectief van de burger plaatsvindt waardoor voor een handeling van de burger zo min mogelijk verschillende besluiten noodzakelijk zijn.³⁸ Een integrale behandeling brengt tevens met zich mee dat de burger bij zo min mogelijk loketten langs hoeft te gaan voor één besluit of voor bepaalde informatie. De eerder genoemde één-loket gedachte refereert hieraan. En indien alsnog meerdere besluiten nodig zijn, dienen de besluiten vanuit het oogpunt van individualiteit onderling op elkaar afgestemd te worden, zowel procedureel als inhoudelijk. Het tweede facet van responsiviteit – het afstemmen van de houding van het bestuur – speelt bij integrale gevalsbehandeling natuurlijk ook een cruciale rol.

Ten slotte hangt flexibiliteit nauw samen met individualiteit. De kern van flexibiliteit is de ruimte voor de uitvoeringsorganisatie om binnen besluitvorming, zowel procedureel, temporeel als inhoudelijk, in te kunnen spelen op veranderde situaties.³⁹

Maar wie is die 'burger'? Sowieso wordt de burger regelmatig opgesplitst in meerdere gedaanten.⁴⁰ Zo wordt de burger beschouwd als kiezer die de volksvertegenwoordiging kiest. Deze volksvertegenwoordiging vormt regelgeving waarbij de burger als normadressaat gezien wordt. Deze regelgeving moet toegepast en in concreter beleid omgezet worden. Dit kan plaatsvinden middels interactieve beleids- en besluitvorming waarbij de burger weer beschouwd wordt als een deel-

³⁷ Zie ook Bekkers, p. 110-113.

³⁸ Zie memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 11-13.

³⁹ Zie Van Gestel 1998, p. 35.

⁴⁰ Zie Thomassen 1979, p. 1-12, Korsten 1988, p. 10 en Bekkers e.a. 1998a, p. 107.

nemer aan de publieke besluitvorming. Om de uitvoering van de wetgeving te kunnen bekostigen, wordt een beroep gedaan op de burger als belastingbetaler. Wil de burger uiteindelijk een bouwvergunning, een uitkering of een paspoort aanvragen dan verwordt hij opeens tot cliënt, consument of klant. De burger treedt dus in meerdere gedaanten op.

De vraag tot welke burger de uitvoeringsorganisatie zich moet richten, los van de vraag in welke hoedanigheid de burger optreedt, is echter nog lastiger om te beantwoorden. De neiging kan bestaan om die vraag eenzijdig te beantwoorden. Zo kan bij de sociale zekerheid snel gedacht worden aan de uitkeringsgerechtigde. Maar in wezen zijn bijvoorbeeld de belastingbetaler, bedrijven, werkgevers- en werknemersorganisaties burgers of groepen van burgers tot wie de uitvoeringsorganisaties zich zullen moeten richten. Ditzelfde geldt voor het terrein van het onderwijs. Zowel de student/leerling, de onderwijsinstelling, het bedrijfsleven, de belastingbetaler als de ouders hebben belangen waarmee rekening gehouden dient te worden.

4 Publieke dienstverlening op niveaus

Duidelijk is dat veel aspecten, omschrijvingen en perspectieven samen kunnen hangen met publieke dienstverlening. Maar welke bril zet ik nu op? Wat is de in dit onderzoek gehanteerde invalshoek?

Om dat helder te krijgen zal onderscheid gemaakt worden in drie verschillende niveaus waarop het burgerperspectief zich voor kan doen. Het helder krijgen van het toepasselijk niveau is van belang voor de plaatsing en inkadering van het onderzoek.

Het onderscheid dat Snellen maakt in de relaties van publieke organisaties biedt een goed handvat om bij analoge toepassing voldoende inzicht te krijgen in de verschillende niveaus.⁴¹ Analooq aan het onderscheid gemaakt door Snellen, kan derhalve onderscheid gemaakt worden in:

- 1 een micro-niveau: de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en burgers;
- 2 een meso-niveau: de relatie tussen de uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld belangengroeperingen en bedrijven);
- 3 een macro-niveau: de relatie tussen de uitvoeringsorganisaties en de wetgever.

⁴¹ Zie Snellen e.a. 1989, p. 21.

4.1 *Het micro-niveau*

Op dit niveau staat de relatie tussen de uitvoeringsorganisaties en de burger centraal. Het leeuwendeel van het bestaande onderzoek op het vlak van publieke dienstverlening richt zich op deze relatie.⁴² Veelal is dit onderzoek bestuurskundig van aard. Aangezien het nodige onderzoek op dit niveau is of wordt verricht, is er relatief veel inzicht in de relatie uitvoeringsorganisatie-burger.

Kern van deze onderzoeken is vaak de wijze waarop de klantvriendelijkheid van uitvoeringsorganisaties verbeterd kan worden middels het vergroten van de toegankelijkheid, de transparantie en de snelheid van besluitvormingsprocessen. Veel aandacht wordt geschonken aan het verbeteren van werkprocessen, voornamelijk door de mogelijkheden te onderzoeken die de moderne informatie- en communicatietechniek kan bieden. De burgers worden vaak beschouwd als 'klanten' en het handelen van de uitvoeringsorganisaties als het verlenen van diensten. Op welke wijze kan het toepassen van moderne technologische middelen bijdragen aan een verdere standaardisering, zodat de snelheid van de dienstverlening toeneemt? Kunnen bijvoorbeeld aanvragen en informatiebalies gedigitaliseerd worden? Gestreefd wordt naar een meer vraaggerichte organisatie die zoveel mogelijk tegemoet kan komen aan de behoeften van de diverse burgers. Dit dient plaats te vinden binnen de wettelijke kaders en met inachtneming van de waarborgen die gelden voor de relatie uitvoeringsorganisatie-burger. Zo wijst Van Venrooij op mogelijke implicaties van het koppelen en toepassen van verschillende persoonsgegevens.⁴³ Dus hoe kunnen persoonsgegevens in toereikende mate beschermd worden bij een steeds breder verspreid gebruik van ICT en bij koppeling van databanken?

4.2 *Het meso-niveau*

Het meso-niveau ziet op de relatie tussen de uitvoeringsorganisatie en maatschappelijke organisaties, zoals belangengroeperingen en bedrijven. Met name bij onderzoek op micro-niveau wordt (zijdelings) aandacht besteed aan dit niveau. Een voorbeeld is te vinden in het onderzoek naar de mogelijkheid van een bedrijvenloket als verwezenlijking van de één-loket gedachte, verricht in het kader van het project Overheidsloket 2000.⁴⁴ Zelden wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het micro- en het meso-niveau. Onderzoek specifiek op meso-niveau is dan

⁴² Zie onder meer Bekkers 1998a, Derksen e.a. 1995, Lips 1998, Programmabureau Overheidsloket 2000 1997, Snellen 1989, Snellen & Van de Donk 1998, Van Venrooij 1999, Zouridis & Bekkers 1998, *Dienen en verdienen met ICT* 1998 en *Voorbij het loket* 1999

⁴³ Zie Van Venrooij 1999, p. 25.

⁴⁴ Zie onder meer Programmabureau Overheidsloket 2000 1997, p. 80-83.

ook niet wijd verspreid.⁴⁵ Gerichte aandacht voor de relatie uitvoeringsorganisatie-bedrijf bijvoorbeeld is voornamelijk te verwachten op die terreinen waarbij de uitvoeringsorganisatie enkel diensten levert aan bedrijven (1+1=2). Dit is onder andere het geval bij het onderzoek dat de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer heeft verricht c.q. heeft laten verrichten.⁴⁶ Ook in het kader van de MDW-operatie is gekeken naar deze relatie, met name naar de (administratieve) lasten die bedrijven moeten dragen ingevolge de uitvoering van regelgeving.⁴⁷

Een logische vraag is of het meso-niveau eigenlijk wel een zelfstandige waarde heeft, aangezien bedrijven en andere maatschappelijke organisaties te beschouwen zijn als burgers of groepen burgers en derhalve 'geïncorporeerd' kunnen worden in het micro-niveau.

Wat daarmee echter verloren dreigt te gaan, zijn de specifieke kenmerken van de relatie die uitvoeringsorganisaties kunnen hebben met bijvoorbeeld bedrijven of belangenorganisaties. De positie van een bedrijf ten opzichte van een uitvoeringsorganisatie verschilt vaak dusdanig van een relatie op het micro-niveau voor wat betreft bijvoorbeeld het kennisniveau, maatschappelijke en financiële belangen en de complexiteit van de materie dat een onderscheid in een afzonderlijk niveau zeker gerechtvaardigd is. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld milieu-, branche- en werknemersorganisaties aangezien deze tevens een niet-mondig of een algemeen belang – denk aan het milieu of de werkgelegenheid – of een niet te omvatten of direct te benaderen groep – denk aan patiënten of uitkeringsgerechtigden – representeren.

Bovens onderschrijft het bestaansrecht van het meso-niveau door te wijzen op de verschillen tussen complexe organisaties⁴⁸ en natuurlijke personen, met name wat betreft beschikbare middelen, uithoudingsvermogen, maatschappelijke vaardigheden en levensduur.⁴⁹ Natuurlijk kan tegengeworpen worden dat Bovens zich specifiek richt op complexe organisaties. Blijft echter staan dat elke organisatie zich op (één of meerdere van) de aangegeven punten onderscheidt van een natuurlijke persoon.

⁴⁵ Een uitzondering hierop vormt mogelijk de dissertatie van Graat: Graat 1998.

⁴⁶ Zie onder meer Ten Heuvelhof e.a. 1994 en Nouws & De la Fuente 1996.

⁴⁷ Zie onder meer MDW-werkgroep Vergunningprocedures bij bedrijfsvestiging 1998.

⁴⁸ Onder complexe organisaties verstaat hij organisaties die gekenmerkt worden door grootschaligheid, een bureaucratische structuur en die aan een formele status te herkennen zijn. Zie Bovens 1990, p. 13.

⁴⁹ Zie Bovens 1990, p. 20.

4.3 *Het macro-niveau*

Het macro-niveau beslaat de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en de wetgever. Kan de wetgever een bijdrage leveren aan het verbeteren van de dienstverlening? En zo ja, op welke wijze? Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de complexiteit van de wetgeving en de dichtheid van de normstelling een belemmering vormen voor klantvriendelijkheid, beter: burgervriendelijkheid.⁵⁰ Daarnaast heeft de wetgever wellicht mogelijkheden om de burgervriendelijkheid te bevorderen. Dit natuurlijk zonder afbreuk te doen aan rechtsstatelijke beginselen van rechtsgelijkheid, democratie en rechtszekerheid. Nogmaals: waarom moet eigenlijk gesproken worden over klant- of burgervriendelijkheid? Moet een uitvoeringsorganisatie niet als vanzelfsprekend de burger binnen het rechtsstatelijk kader zo goed mogelijk dienen?

Een tocht door de literatuurcatalogi toont aan dat op dit niveau weinig tot geen onderzoek is verricht. Geheel onlogisch is dit niet, aangezien de focus van publieke dienstverlening op het eerste gezicht primair gericht lijkt te zijn op het feitelijk verlenen van diensten, dus enkel de uitvoering. Dit verklaart het voornamelijk bestuurskundig karakter van onderzoek op het vlak van publieke dienstverlening. Hierdoor is sprake van een leemte in de kennis over de relatie wetgever-uitvoeringsorganisatie. Deze leemte is niet kwalijk, indien kennis op dit niveau niet noodzakelijk is. Oftewel: heeft de wetgever iets van doen met het verbeteren van de burgergerichtheid bij de uitvoeringsorganisaties?

5 **Heeft de wetgever de publieke dienstverlening een dienst te verlenen?**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is van belang kort enkele ontwikkelingen te schetsen die in wezen de achtergrondmuziek geeft van publieke dienstverlening.

In de eerste plaats kan gewezen worden op de technologische ontwikkelingen en het wegvallen van strikt georganiseerde, en veelal tevens gescheiden, maatschappelijke verbanden, oftewel: ontzuiling. Hierdoor worden de verhoudingen binnen de maatschappij steeds meer geënt op de belangen en wensen van de individuele burger.⁵¹

⁵⁰ Zie Algemene Rekenkamer 1997, p. 20-21.

⁵¹ Zie onder meer Eijlander e.a. 1994, p. 4-5.

In de tweede plaats is sprake van een sterke mate van specialisatie van kennis en deskundigheid, mede door de eerder genoemde technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Met deze ver(der)gaande professionalisering zijn weliswaar veel kennis en kunde aanwezig binnen de samenleving, deze zijn echter niet wijd verspreid. Hierdoor ontstaat een grote mate van afhankelijkheid van specialisten c.q. professionals.

In de derde plaats en met het voorgaande samenhangend kunnen de zogeheten ‘mondig wordende burger’ en de horizontalisering van de verhoudingen tussen de burger en het bestuur genoemd worden.⁵²

Deze ontwikkelingen vergroten het individualisme en de pluriformiteit in de samenleving en versterken de trend, dat vraagstukken veelal niet meer enkel door de overheid opgelost kunnen worden. Vanwege de complexer wordende verhoudingen, zowel tussen burgers en organisaties als tussen burgers of organisaties en het bestuur, is medewerking van de verschillende betrokkenen vereist.⁵³ Hierdoor vervagen ook traditionele onderscheidingen in het recht, zoals die tussen publiek en privaat. Het feit dat de overheid niet enkel en alleen verantwoordelijk is voor actuele vraagstukken brengt problemen met zich mee. Hoe moet omgegaan worden met gedeelde verantwoordelijkheden en op welke wijze kan dat geoperationaaliseerd worden, denk bijvoorbeeld aan zelfregulering? En tot welk belang dient de overheid zich in welke vorm te richten?

In onze rechtsstaat ligt het primaat bij de wetgever. Deze geeft de grondslag voor optreden van het bestuur. Niet alleen bij handelen van het bestuur met als gevolg een inbreuk op de (grond)rechten van de burger (Eingriffsverwaltung), maar ook bij ‘positief’ handelen (Leistungsverwaltung) – denk aan het Fluoridiseringsarrest⁵⁴ en aan subsidies – wordt steeds vaker vereist dat het bestuur optreedt op basis van een wettelijke bevoegdheid.⁵⁵ Het is de democratisch gelegitimeerde wetgever die middels (abstracte en algemene) wetgeving idealiter zorg draagt voor legitimiteit van het bestuursoptreden. Hierbij is het voor de burger in theorie op voorhand duidelijk dat hij op gelijke wijze door het bestuur zal worden behandeld. Klassiek beschouwd reguleert de wetgever en fungeert het bestuur slechts als tolk ter vertaling van de abstracte wet in concrete besluitvorming. Dit veronderstelt

⁵² Zie onder meer Geelhoed 1993, p. 33-51.

⁵³ Zie onder meer De Ru 1993, Snellen 1987 en Bekkers & Verschuuren 1998.

⁵⁴ HR 22 juni 1973, NJ 1973, 386. In perceptie van het bestuur werd, middels het toevoegen van fluor aan drinkwater uit het oogpunt van gezondheidsbescherming, ‘positief’ opgetreden. Deze toevoeging aan het drinkwater was dermate ingrijpend in het leven van de burger, dat een wettelijke bevoegdheid vereist was. Deze casus is ook interessant, aangezien het aangeeft dat het overheidsperspectief kan verschillen van het burgerperspectief.

⁵⁵ Vergelijk Van Wijk e.a. 1999, p. 71-72.

een alwetende wetgever die de mogelijkheid heeft de maatschappelijke realiteit naar zijn hand te zetten. Hooguit vindt in individuele en concrete gevallen toetsing plaats op wetmatigheid van bestuursoptreden.

De reeds aangegeven ontwikkelingen relativeren het sturend vermogen dat de wetgever heeft. De relatie tussen de uitvoeringsorganisaties en burgers wordt, door het meer vraaggestuurd willen en moeten werken, gekanteld.⁵⁶ Dit heeft tot gevolg dat de uitvoeringsorganisaties steeds meer vanuit de burger worden aangestuurd. Het burgerperspectief komt centraler te staan. De vraag kan derhalve gesteld worden of de veelal eenzijdige relatie tussen de wetgever en de uitvoeringsorganisatie tot problemen leidt nu de uitvoeringsorganisatie steeds meer geconfronteerd wordt met een meer tweezijdige en horizontaliserende relatie met haar omgeving? Komt het burgerperspectief voldoende tot uitdrukking in wetgeving?

Het project Overheidsloket 2000 geeft een voorbeeld dat aantoont dat de rol van de wetgever bij publieke dienstverlening nadrukkelijk meer aandacht vergt dan tot op heden gebruikelijk is. Onder de 'tips voor implementatie' wordt wat betreft de wettelijke basis het volgende gezegd:

'Een intensivering van de samenwerking tussen gemeenten en andere (overheids)instellingen kan worden belemmerd door conflicterende wettelijke taken en bevoegdheden. De rechtmatigheid van het overheidsoptreden kan worden aangetast door de bestaande wet- en regelgeving onvoldoende te volgen.'⁵⁷

Zeker nu het hier gaat om een *handboek* is een dergelijke tip te typeren als een open deur. Niet ingegaan wordt op de vraag hoe te handelen bij strijd tussen verschillende belangen die door de wetgever in verschillende regelingen beschermd worden. In hoeverre kan de wetgever rechtszekerheid en rechtsgelijkheid waarborgen, indien bijvoorbeeld eenzelfde vergunning bij meerdere loketten (te denken valt aan de loketten Wonen en Bedrijven) te verkrijgen is? Tegen wie dient een burger in beroep te gaan bij samenwerkende bestuursorganen? Welke effecten heeft integratie van diensten en samenwerking tussen organisaties (dus ook niet-overheidsorganisaties) voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid? De uitvoering van een wettelijke taak vindt namelijk niet meer plaats door één uitvoeringsorgaan, maar in een systeem van samenwerking door meerdere instellingen en integratie van meerdere taken. Niet ingegaan wordt op de vraag of de

⁵⁶ Veelal wordt in de literatuur en in de bestuurspraktijk ook gesproken over het kantelen van de organisatie om zodoende meer het oor te luisteren te leggen bij de burger. Zie de eerdere behandeling van het micro-niveau in paragraaf 2.1.

⁵⁷ Zie Programmabureau Overheidsloket 2000 1997, p. 65.

bestaande wetgeving toereikend is voor integratie van dienstverlening en op welke wijze wetgeving die integratie kan bevorderen of juist daaraan in de weg staat.

6 Doelstelling, onderzoeksvraag en aanpak

Wetten kenmerken zich door hun algemene gelding en werking. Daar tegenover bestaat, vanwege de veelkleurige en steeds meer horizontaliserende bestuurspraktijk, de vraag naar ruimte voor uitvoeringsorganisaties om de gewenste responsiviteit en individualiteit in de uitvoering te verwezenlijken. Interessant is de vraag voor welke mogelijkheden of onmogelijkheden de wetgever zich gesteld ziet. Dit ook in het licht van de waarborgen die de wetgever en de uitvoeringsorganisaties jegens de burgers in acht dienen te nemen. Heeft de wetgever de mogelijkheden om responsiviteit en individualiteit in de uitvoering mogelijk te maken of is wetgeving daarvoor gewoonweg niet geschikt?

Doelstelling van het onderzoek is inzicht bieden in de mate waarin de wetgever condities kan scheppen om responsiviteit en individualiteit van uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken. Niet het primaire doel van dit onderzoek, maar wel een mogelijke afgeleide daarvan is dat op deze wijze indirect een bijdrage wordt geleverd aan een verdere ontwikkeling van het wetgevingsbeleid dat is gericht op het dichten van de kloof tussen wetgeving en uitvoering.

De onderzoeksvraag luidt:

Kan de wetgever gunstige condities scheppen om responsiviteit en individualiteit van uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken?

In dit onderzoek ligt de nadruk primair op wetgeving die uitvoeringsorganisaties als normadressaat heeft. Deze invalshoek betekent dat de nadruk niet ligt op het functioneren van uitvoeringsorganisaties sec of de interactie tussen de uitvoeringsorganisaties en burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven.

Om te komen tot de beantwoording van de centrale probleemstelling zal in eerste instantie de wetgevingsbril worden gevormd. (hoofdstuk 2) Dit gebeurt door aspecten van wetgevingsbeleid te inventariseren die een rol kunnen spelen bij het reguleren van het functioneren van uitvoeringsorganisaties. Deze aspecten van wetgevingsbeleid vormen de wetgevingsbril. Deze bril draagt zorg voor consistentie in het gebruik van begrippen. Tevens wordt de wetgevingsbril gebruikt bij de analyse die in het kader van de casestudie plaatsvindt.

Aan de hand van een casestudy wordt meer in de diepte gezien in hoeverre de wetgever een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties op het terrein van de sociale zekerheid. De casestudie richt zich specifiek op de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid. De casestudie is explorierend van aard. De wetgever heeft met de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (verder: Suwi) geprobeerd een goede samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties tot stand te brengen. Dit met als doel een integrale gevalsbehandeling in de uitvoering tot stand te brengen waardoor burgers niet meer van het kastje naar de muur worden gestuurd. Met een integrale gevalsbehandeling wordt getracht invulling te geven aan aspecten van individualiteit en responsiviteit.

Het onderzoek in het kader van de casestudy richt zich dus op de uitwerking van responsiviteit en individualiteit in de vorm van een integrale gevalsbehandeling door middel van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. De integrale gevalsbehandeling door middel van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties is de operationalisering van responsiviteit en individualiteit.

De casestudie wordt in drie stappen uitgevoerd. Ten eerste wordt de totstandkoming van de Wet Suwi beschreven. (hoofdstuk 3) Ten tweede wordt het door de wetgever vormgegeven wetgevingsbeleid om de samenwerking tot stand te brengen, getypeerd aan de hand van de aspecten van wetgevingsbeleid die in hoofdstuk 2 zijn geïnventariseerd. (hoofdstuk 4) Ten derde wordt, ook in hoofdstuk 4, gekeken welke knelpunten zich voordoen binnen de Suwi en in welke mate deze knelpunten te wijten zijn aan het gevolgde wetgevingsbeleid.

In hoofdstuk 5 wordt onderzocht of een andere invulling van het wetgevingsbeleid leidt tot een betere samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties. Is er een wetgevingsbeleid mogelijk dat betere condities schept voor het verbeteren van de samenwerking en daarmee de integrale gevalsbehandeling? Dit binnen de grenzen van de waarborgen die gelden in de rechtsstaat, zoals de beginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De nadruk heeft tot dan toe gelegen op het wetgevingsbeleid. In het wetgevingsproces worden echter specifiek instrumenten gehanteerd om de uitvoerbaarheid van wetgeving, waaronder een goede samenwerking, te garanderen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op deze instrumenten.

Een belangrijke rol in dit onderzoek is weggelegd voor de casestudie. Voorop staat dat de case geen sociaalrechtelijke studie zal behelzen. De positie van de Cwi's binnen de

sociale zekerheid en de Suwi (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen)-operatie⁵⁸ worden onderzocht vanuit het oogpunt van de wetgever en diens bijdrage aan de publieke dienstverlening. Daarbij kijk ik vooral naar de WW en de Abw. Het gebruiken van één casestudie maakt het mogelijk om diepgaand op een beleidsveld in te gaan. Dit brengt wel met zich dat de bevindingen op basis van de casestudie niet eenvoudig generaliseerbaar zijn. De bevindingen in hoofdstuk 4 en 5 moeten dan ook vooral in het licht van de casestudie worden gezien.

Om meerdere redenen is gekozen voor de Suwi-casus. In de eerste plaats omdat de wetgever, zoals eerder aangegeven, door middel van de Suwi-wetgeving expliciet tracht de dienstverlening te verbeteren.

In de tweede plaats is de Suwi-casus interessant aangezien er sprake is van diversiteit 'naar tijd'. Op het moment van aanvang van de casestudie worden de Suwi-plannen uitgewerkt en worden Cwi's opgezet en geoperationaliseerd. Dit biedt de mogelijkheid om het ontwikkelingsproces te volgen.

Ten derde dient een casestudy ook een maatschappelijk en actueel belang in zich te hebben. Nu staat de sociale zekerheid en de organisatie van diens uitvoering al sinds geruime tijd onder de aandacht, zeker na de parlementaire enquête uitgevoerd door de commissie Buurmeijer.⁵⁹ Met de plannen voor de reorganisatie van de uitvoering en de verdere uitwerking van die plannen in wetgeving en organisatiestructuren valt niet te verwachten dat het maatschappelijk en actuele belang op korte termijn aan waarde inboet.

In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Het gaat in de eerste plaats om wetenschappelijke literatuur. Verder wordt ruimschoots gebruikt gemaakt van empirische studies. Deze studies worden vooral gebruikt bij de analyse van de casus. Ik heb zelf geen empirisch onderzoek verricht.

Het onderzoek is afgesloten op 1 augustus 2007. Informatie van latere datum is slechts incidenteel meegenomen.

⁵⁸ Voor dit moment is het van belang te weten dat de Suwi-operatie zich richt op het reorganiseren van de uitvoering van de sociale zekerheid.

⁵⁹ Zie het eindrapport van de enquêtecommissie, *Kamerstukken II 1992/93*, 22 730, nrs. 7-8.

Wetgevingsbril

1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat er met betrekking tot publieke dienstverlening drie niveaus zijn te onderscheiden. De nadruk in dit onderzoek ligt, als toegelicht, op het macro-niveau: de relatie wetgever-uitvoeringsorganisatie. Centraal staat de vraag of de wetgever dusdanige condities kan scheppen die responsiviteit en individualiteit van uitvoeringsorganisaties mogelijk maken. In het eerste hoofdstuk is het begrip publieke dienstverlening reeds ontrafeld waarbij responsiviteit en individualiteit centraal stonden. Dit onderzoek richt zich als gezegd niet op publieke dienstverlening an sich, maar op de rol die de wetgever kan vervullen bij het verbeteren daarvan. Voordat tot de behandeling van de casestudie van de Suwi overgegaan kan worden, is het derhalve noodzakelijk te kijken op welke wijze de wetgever de relatie met de uitvoeringsorganisaties kan vormgeven.

Deze stap in het onderzoek beoogt met name aandachtspunten die gehanteerd zullen worden bij de analyse van de casestudie, op een rij te zetten. In wezen dus het creëren van een begrippenkader dat bij de bestudering van de casestudie van de Suwi gehanteerd kan worden. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke aspecten vanuit het wetgevingsperspectief een rol kunnen spelen bij het reguleren van het functioneren van uitvoeringsorganisaties.. Het creëren van duidelijkheid omtrent deze begrippen draagt er zorg voor dat er consistentie zit in het gebruik van begrippen. Tevens maakt het het vervolg van het onderzoek, met name de casestudie, inzichtelijk en toetsbaar. Opgemerkt dient te worden dat dit hoofdstuk niet de intentie heeft een theoretisch kader te ontwikkelen dat getoetst gaat worden in de casestudie. Ten slotte wordt met deze onderzoeksstap beoogd – dit met name voor degene die niet in grote mate bekend zijn met het terrein van wetgevingsstudies – enig inzicht te geven in de wijze waarop wetgeving onderzocht kan worden. Niet eenieder die tot de doelgroep van dit boek behoort, zal behoren tot ‘wetgevingsspecialisten’.

Het verschijnsel wetgeving kan op verschillende manieren bestudeerd worden. Om tot een begrippenkader te komen, is het derhalve van belang aan te geven op

welke manier in dit onderzoek wetgeving bestudeerd wordt. In paragraaf 2 wordt daartoe in algemene zin aangegeven vanuit welke invalshoeken wetgeving bestudeerd kan worden. Op deze wijze kan de positionering van het onderhavige onderzoek verder verduidelijkt worden door aan te geven welke invalshoek in het onderzoek centraal staat. Aan wetgeving kunnen meerdere doelen toegerekend worden. In tweede instantie wordt derhalve ingegaan op de vraag welke doelen wetgeving kan dienen (paragraaf 3). Zodoende kan ook op dit punt de focus op de rol van de wetgever in het kader van dit onderzoek verder aangescherpt en afgebakend worden. Zowel in (de onderdelen van) paragraaf 2 als in paragraaf 3 wordt eerst een beschrijvende inventarisatie gegeven. Vervolgens wordt tot een analyse gekomen waarmee, als gezegd, tot een verdere positionering en afbakening van dit onderzoek. Van daaruit wordt, in derde instantie, op zoek gegaan naar aspecten die een rol kunnen spelen bij het reguleren van uitvoeringsorganisaties bij het verbeteren van de publieke dienstverlening (paragraaf 4). Deze aspecten vormen de ‘wetgeversbril’ ten behoeve van de casestudie.

2 Invalshoeken op wetgeving

2.1 *Van wetgevingstechniek tot wetgevingstheorie*

Indien de literatuur op het vlak van de wetgevingswetenschap wordt doorgespit, komt men al snel tot de conclusie dat het studieveld van de wetgeving op verschillende manieren wordt gecategoriseerd.

Zo brengt Van Poelje een onderscheid aan tussen:

- Wetgevingstechniek, bevattende o.a.: taalgebruik, interpunctie, opschriften, indeling in paragrafen en hoofdstukken, definities, verwijzingen, aanhef en slot (...).
- Wetgevingsmethodologie: het formuleren, selecteren en tot een samenhangend geheel combineren van rechtsfiguren als verbod, gebod, ontheffing, vergunning, toekenning van voordelen, opleggen van verplichtingen, rechtsbescherming en sancties.
- Wetgevingsbeleid of -politiek: beslissingen over het uitvaardigen c.q. intrekken van regelingen, over het onderwerp en de doelstellingen van die regelingen, over het gebied waarvoor de regelingen gelden, over de organen aan wie de regeling wordt opgedragen, etc.

- Wetgevingsethiek: de elementaire regels van rechtvaardigheid, waaraan elke regeling – ongeacht het onderwerp of de strekking – moet worden getoetst; in dit verband kan ook gesproken worden van de beginselen van behoorlijke wetgeving, maar dan wekt men wellicht te sterke associaties met de – op de uitvoering van beschikkingen gerichte – algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁶⁰

Deze onderdelen vormen samen, volgens Van Poelje, de wetgevingsleer of de wetgevingswetenschap. Daarnaast onderscheidt hij nog de wetgevingstactiek, dat door de verschillende deelnemers – hij wijst op beleidsbepalers, vormgevers van wetgeving, het parlement en de regering – aan het wetgevingsproces op verschillende tijdstippen wordt beoefend. Met wetgevingstactiek wijst Van Poelje op het krachten spel tussen departementen en tussen afdelingen binnen departementen, tussen parlement en regering, tussen overheid en maatschappelijke (belangenbehartigings)organisaties dat ontstaat rondom het gehele wetgevingsproces.

Verderop in het (zeer leeswaardige) themanummer wetgevingsleer van het tijdschrift Bestuurswetenschappen duidt Van der Velden drie, zoals hij het noemt, domeinen van de wetgevingsstudie aan.⁶¹

In de eerste plaats de wetgevingstheorie die het verschijnsel wetgeving analyseert en verklaringen geeft. Van der Velden beschouwt als belangrijke onderdelen van de wetgevingstheorie de begripsvorming en -verheldering, de achtergrond en de problemen van wetgeving, de mogelijkheden en grenzen van wetgeving, de mogelijkheid van rationele en wetenschappelijke wetgeving en de vooronderstellingen van wetgeving.

In de tweede plaats de wetgevingsmethodologie. In deze wetgevingsmethodologie ziet hij een equivalent van de methoden voor de rechterlijke rechtsvinding. Nodig is de inventarisatie, analyse en ontwikkeling van de methoden voor toekomstig recht en de gevolgen van wetgeving. Daartoe ziet hij onderzoeksmethoden die ten dienste staan van de bestudering van het verschijnsel wetgeving, organisatiemethoden waarmee de wetgevende activiteiten georganiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld delen van het machtscheidingsmodel) en de wetsmethoden die betrekking hebben op het product wetgeving en op wetgeving als taalkundig verschijnsel.⁶²

⁶⁰ Zie Van Poelje 1980, p. 179.

⁶¹ Zie Van der Velden 1980, p. 247 e.v.

⁶² Zie Van der Velden 1980, p. 245-247.

In de derde en laatste plaats de wetgevingsleer. De wetgevingsleer beoogt criteria en voorschriften te ontwikkelen waaraan wetgeving dient te voldoen. De praktische beoefenaar van de 'wetgevende activiteit' krijgt volgens hem op deze wijze oplossingen en beoordelingscriteria aangereikt voor de problemen waar hij tegenaan loopt. Echt concreter wordt Van der Velden niet op dit onderdeel.

Krems maakt een onderscheid in 'Gesetzgebungstheorie' en 'Gesetzgebungslehre'.⁶³ Krems maakt dit onderscheid met name op basis van 'praktische Relevanz'.⁶⁴ De wetgevingsleer bestempelt hij als 'Handlungswissenschaft' en de wetgevingstheorie als 'Erklärungswissenschaft'. Oftewel de wetgevingsleer richt zich op het geven van aanwijzingen ('Handlungsanweisungen'⁶⁵) voor het vormgeven van wetgeving en is daarmee toepassingsgericht. Terwijl de wetgevingstheorie gericht is op het analyseren en verklaren van het verschijnsel wetgeving en is daarmee fundamenteel-theoretisch.⁶⁶

De wetgevingsleer wordt door Krems vervolgens verder gedifferentieerd in wetgevingsmethode, wetgevingsproces en wetgevingstechniek. De wetgevingsmethode ziet op de (wijze van ontwerpen van de) inhoud van wetgeving. Krems wijst op het kiezen van doelen en middelen om die doelen te verwezenlijken.⁶⁷ De wetgevingstechniek omvat in zijn ogen 'Inhalt der Regelung, Form der Regelung'. Oftewel inhoud en vorm van wetgeving in de zin van opzet en formulering van wetgevingsteksten.⁶⁸ Het wetgevingsproces richt zich volgens Krems op het proces van de uitwerking van wetgeving en de procedure volgens welke wetgeving vastgesteld wordt.⁶⁹

Deze 'bomen' nader bekijkend, valt er wellicht een 'bos' te zien. Er worden inderdaad verschillende categorieën onderscheiden. Gemeenschappelijk is dat als onderscheidend criterium veelal de mate van concreetheid lijkt te worden gehanteerd. Kijkend naar de diverse categorieën lijkt een glijdende schaal herkend te kunnen worden van concreet, bijvoorbeeld de wetgevingstechniek en wetgevingsproces, naar meer abstract, bijvoorbeeld de wetgevingstheorie en wetgevingsethiek. Wellicht kan

⁶³ Zie Krems 1979, p. 38-47. Zie ook Ruiter 1987, p. 36 en Eijlander 1993, p. 11.

⁶⁴ Zie Krems 1979, p. 42-43.

⁶⁵ Zie Krems 1979, p. 45.

⁶⁶ Zie ook Van der Velden 1980, p. 247 en Eijlander 1993, p. 11.

⁶⁷ Zie Krems 1979, p. 46.

⁶⁸ Zie Krems 1979, p. 38-39. Zie ook Ruiter 1987, p. 36.

⁶⁹ Zie Krems 1979, p. 38-39. Zie ook Ruiter 1987, p. 36. Voor een uitgebreide behandeling van deze drie onderdelen van de wetgevingsleer, zoals Krems die onderscheidt, zie Eijlander 1993, p. 11-21.

in plaats van ‘mate van concreetheid’ gesproken worden over een glijdende schaal tussen toepassingsgericht en fundamenteel-theoretisch.

Waar de verschillende auteurs de revue passeren, blijkt dat bepaalde etiketten op verschillende ladingen geplakt worden. Zo hebben het wetgevingsbeleid en de wetgevingspolitiek van Van Poelje in sterke mate eenzelfde inhoud als componenten van de wetgevingsmethode zoals Krems die ziet. Bij Krems keert de doelstelling van wetgeving terug onder wetgevingsmethode daar waar dit bij Van Poelje te vinden is onder wetgevingsbeleid en -politiek. Tevens komen bij sommige auteurs componenten terug die bij anderen niet te vinden zijn. Voor zover niet terugkomend bij de wetgevingstactiek of wetgevingsbeleid, ontbreekt bij Van Poelje het wetgevingsproces, bijvoorbeeld wat betreft de (organisatorische) positie van wetgevingsambtenaren. Afhankelijk van hoe breed de organisatiemethoden van Van der Velde opgevat moeten worden, keren bij hem ook onderdelen van het wetgevingsproces niet terug.

Al met al is het onderscheid dat Krems maakt het meest uitgewerkt, met name omdat andere auteurs zijn gemaakte onderscheid ter hand hebben genomen en verder uitgewerkt c.q. ingevuld hebben.

Een belangrijke reden waarom Krems' onderscheid aanspreekt, ligt wellicht in het feit dat Krems heel nadrukkelijk een scheiding aanbrengt tussen de toepassingsgerichte tak van de wetgevingswetenschap – de wetgevingsleer – en de fundamenteel-theoretische tak – de wetgevingstheorie. Hij beschouwt de ‘Handlungswissenschaft’ en de ‘Erklärungswissenschaft’ als twee ‘unterschiedlichen Forschungsinteressen’.

Op deze manier kunnen op een ogenschijnlijk duidelijke wijze onderzoek en onderwijs worden gesystematiseerd. Dit onderscheid kan inderdaad opportuun zijn aangezien een toepassingsgerichte benadering een andere (onderzoeks)aanpak vergt dan een verklaringsgerichte aanpak. Indien de nadruk ligt op toepassing zullen ‘tools’ ontwikkeld dienen te worden die welhaast direct ingezet kunnen worden in de wetgevingspraktijk. Indien de nadruk ligt op verklaring dient, veelal op een abstracter niveau, inzicht verschaft te worden in problemen, achtergronden of funderende uitgangspunten van (het functioneren van) wetgeving.

Edoch, ik ben van mening dat er tevens een risico schuilt in het te stringent hanteeren van het onderscheid tussen fundamenteel-theoretisch en toepassingsgericht. Deze twee zijn namelijk wel te onderscheiden, maar niet te scheiden. Het naast elkaar zetten van wetgevingsleer en wetgevingstheorie draagt het gevaar in zich dat

kennis ontwikkeld op het fundamenteel-theoretisch niveau onvoldoende raakvlakken vertoont met of onvoldoende van nut is op het toepassingsgerichte niveau.

Andersom kan in de praktiserende wetgevingsleer te weinig aandacht zijn voor nieuwe inzichten voortvloeiend uit de wetgevingstheorie waardoor steeds teruggegrepen wordt op bestaande, wellicht verouderde oplossingen. Vandaar dat ik eerder sprak over een glijdende schaal tussen concreet en abstract, tussen toepassingsgericht en fundamenteel-theoretisch. Deze glijdende schaal bestaat dan in mijn ogen uit de vertrouwde onderdelen van de wetgevingswetenschap, zoals door onder andere Krems aangeduid, namelijk:

- wetgevingstechniek;
- wetgevingsproces;
- wetgevingsmethoden en
- wetgevingstheorie.

Wetgevingstechniek, wetgevingsproces en wetgevingsmethoden tezamen kunnen aangeduid worden als wetgevingsleer. Deze categorisering verschilt inhoudelijk niet van die van Krems. Een mogelijk verschil zit veeleer in de onderlinge verhoudingen, in die zin dat ik niet zozeer een scheiding wil aanbrengen tussen toepassingsgericht en fundamenteel-theoretisch gericht. Tussen deze beide onderdelen van de wetgevingswetenschap is mijns inziens weliswaar een analytisch onderscheid te maken, voor de rest beschouw ik ze als twee uitersten op een glijdende schaal. Derhalve dient wellicht eerder gesproken te worden van verschillen in accenten die gelegd kunnen worden bij de bestudering van wetgeving.

2.2 *Wetgevingsbeleid*

Naast begrippen als wetgevingstechniek, -proces, -methoden, -theorie en -leer, circuleert in de literatuur tevens het begrip ‘wetgevingsbeleid’.

Zo hanteert Van Poelje, zoals eerder aangegeven, het begrip wetgevingsbeleid. Terughalend verstaat hij onder wetgevingsbeleid beslissingen over het uitvaardigen c.q. intrekken van regelingen, over het onderwerp en de doelstellingen van die regelingen, over het gebied waarvoor de regelingen gelden, over de organen aan wie de regeling wordt opgedragen, etc.

Een echte definitie geeft Van Poelje hier niet bij. Veeleer geeft hij een opsomming van mogelijke componenten van wetgevingsbeleid. Overigens doet hij hetzelfde bij het begrip wetgevingstechniek, maar dit terzijde. De Haan geeft aan onder wetge-

vingsbeleid te verstaan het ontwerpen van een wetgevingsprogramma voor de lange termijn, uitgestippeld door de wetgever. Hagoort verstaat onder wetgevingsbeleid 'intenties en middelen waarmee de wetgevende arbeid wordt verricht'.⁷⁰

Eijlander geeft, nadat hij tracht de introductie van het begrip wetgevingsbeleid te achterhalen, in zijn dissertatie aan dat zijns inziens wetgevingsbeleid ziet op 'het ontwikkelen van richtinggevende gedachten met betrekking tot het geheel van kwaliteitseisen ten aanzien van wetgeving en de vertaling daarvan naar het concrete niveau van de voorbereiding van wetgeving'.⁷¹ Een aantal jaren later werkt hij deze definitie, samen met Voermans, verder uit en geeft hij aan dat wetgevingsbeleid algemene uitgangspunten, beginselen, en maatstaven voor het tot stand brengen van wettelijke regelingen omvat. Wetgevingsbeleid biedt daarmee een referentiekader voor degenen die betrokken zijn bij het wetgevende werk.⁷²

Ook in parlementaire stukken wordt het begrip wetgevingsbeleid gehanteerd, bijvoorbeeld in het beleidsplan 'Zicht op wetgeving'.⁷³ Daarin wordt aangegeven dat wetgevingsbeleid als centrale doelstelling heeft het aanbrengen van verbetering in en het behouden van de kwaliteit van wetgeving. De Minister van Justitie geeft aan dat wetgevingsbeleid gericht is op het ontwikkelen en uitwerken van kwaliteitseisen voor wetgeving.⁷⁴ Deze visie wordt herhaald in de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie.⁷⁵ Om ervoor te zorgen dat deze kwaliteitseisen feitelijk doorwerken in de wetgevende praktijk dient binnen het wetgevingsbeleid tevens aandacht besteed te worden aan de organisatie van wetgeving.⁷⁶

Het geheel overziend, richt wetgevingsbeleid zich op het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van wetgeving. Middels de combinatie van de kennis en de inzichten die op de verschillende niveaus van de eerder geïnventariseerde componenten van de wetgevingswetenschap ontwikkeld worden, dienen hiertoe kwaliteitscriteria ontwikkeld en in acht genomen te worden. Zo kan de kwaliteit van wetgeving verbeterd worden door kennis aan te wenden die middels een 'toepassingsaccent' is ontwikkeld, bijvoorbeeld de plaatsing van wetgevingsafdelingen binnen depar-

⁷⁰ Zie Hagoort 1983, p. 16.

⁷¹ Zie Eijlander 1993, p. 161.

⁷² Zie Eijlander & Voermans 1999, p. 9.

⁷³ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 1-2.

⁷⁴ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 1-2, p. 22.

⁷⁵ Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 27475, nr. 2, p. 3.

⁷⁶ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr. 1-2, p. 22. Zie ook Eijlander 1993, p. 161.

tementen, en door kennis die middels een 'verklaringsaccent' is ontwikkeld, bijvoorbeeld het vraagstuk van de representativiteit.

Het wetgevingsbeleid ziet dus op het ontwikkelen en in acht nemen van kwaliteitscriteria. Voorbeelden van dergelijke criteria zijn te vinden in onder andere de Aanwijzingen voor de regelgeving. Van der Vlies heeft tevens een tiental algemene beginselen van behoorlijke regelgeving geïnventariseerd.⁷⁷ Het betreffen:

1. het beginsel van de duidelijke doelstelling;
2. het noodzakelijkheidsbeginsel;
3. het beginsel van het juiste orgaan;
4. het beginsel van de uitvoerbaarheid;
5. het beginsel van de consensus;
6. het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek;
7. het beginsel van de kenbaarheid;
8. het rechtsgelijkheidsbeginsel;
9. het beginsel van de individuele rechtsbedeling en
10. het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden.

In 'Zicht op wetgeving' zijn tevens kwaliteitseisen gegroepeerd onder:

1. rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen;
2. doeltreffendheid en doelmatigheid;
3. subsidiariteit en evenredigheid;
4. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
5. onderlinge afstemming en
6. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.⁷⁸

Rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen ziet op het feit dat wetten in overeenstemming met het recht moeten zijn.⁷⁹ Dit betekent dat ze niet in strijd mogen zijn met hogere geschreven recht als de Grondwet of het EVRM of ongeschreven recht, zoals het rechtszekerheidsbeginsel of het rechtsgelijkheidsbeginsel.⁸⁰

Doeltreffendheid en doelmatigheid zien op verwezenlijken van de beoogde doelstellingen zonder daarbij een onevenwichte verhouding te laten ontstaan tus-

⁷⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving Van der Vlies 1984, p. 190-209.

⁷⁸ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr.1-2, p. 23.

⁷⁹ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr.1-2, p. 24.

⁸⁰ Zie ook Van Kreveld 1990, p.194-197.

sen kosten en baten. Hiertoe dienen onder andere de doelstellingen helder en volledig geformuleerd te worden.⁸¹

Met subsidiariteit en evenredigheid wordt bedoeld dat de wetgever terughoudend moet zijn met het ingrijpen in de samenleving. Indien ingegrepen wordt, dient dit waar mogelijk plaats te vinden door decentrale overheden en dient zoveel mogelijk ruimte gelaten te worden voor zelfregulering door burgers en maatschappelijke organisaties waarbij de wetgever kan volstaan met het geven van een kader en controle achteraf.⁸²

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn gericht op het voorkomen dat wetten tot dode letter verworden. Wettelijke regels moeten derhalve afgedwongen kunnen worden. Aangegeven wordt dat de capaciteit en de deskundigheid van het uitvoerend apparaat en de samenwerking tussen uitvoerende organisaties bijzonder belangrijke factoren zijn.⁸³

Onderlinge afstemming moet voorkomen dat er inconsistenties ontstaan en dat wetten strijdig zijn met elkaar.⁸⁴

Voor burgers, uitvoerders en rechters moet duidelijk zijn wat de wetgever beoogt en welke rechten en plichten uit wetgeving voortvloeien. Daarom moet sprake zijn van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.⁸⁵

Deze kwaliteitseisen vormen een interessante aanzet tot een ontwikkeling van het wetgevingsbeleid. Veel delen van deze kwaliteitseisen zijn praktisch uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Er resten echter nog genoeg vragen die op antwoord wachten. De (beleids)doelen die ten grondslag liggen aan wetgeving moeten bijvoorbeeld inderdaad verwezenlijkt worden. Het is echter niet altijd even eenvoudig vast te stellen of doelen bereikt worden. De beoogde effecten van wetgeving zijn namelijk niet in alle gevallen concreet aan te geven. Ook zal het causale verband tussen wetgeving en resultaat niet altijd direct of goed te leggen zijn. Naast de beoogde effecten zijn onbedoelde neveneffecten veelal ook moeilijk in kaart te brengen, edoch interessant aangezien ze mede bepalend kunnen zijn voor de werking van de wet.

Een ander voorbeeld is de kwaliteitseis en aanwijzing dat, voordat tot wettelijke regulering overgegaan wordt, bekeken moet worden of het beoogde doel niet verwezenlijkt kan worden middels de zelfregulerende kracht in (onderdelen van)

⁸¹ Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nr.1-2, p. 25-26.

⁸² Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nr.1-2, p. 26-27.

⁸³ Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nr.1-2, p. 27-29.

⁸⁴ Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nr.1-2, p. 29-30.

de samenleving. De vraag hoe concreet te achterhalen is of zelfregulering in voldoende potentiële omvang aanwezig is in bijvoorbeeld een bedrijfstak – en in een dergelijk geval is de betrokken groep nog redelijk goed af te bakenen – is niet eenvoudig te beantwoorden. Nog los van de lastige vraag hoe te bepalen of eventueel aanwezig zelfregulerend vermogen wel of niet voldoende potentie heeft om beoogde doelen te verwezenlijken.

In 'Zicht op wetgeving' wordt de noodzaak tot een verdere ontwikkeling van het wetgevingsbeleid onderkend.⁸⁵ Aangegeven wordt dat onderzoek op het gebied van een aantal thema's – gewezen wordt bijvoorbeeld op de invoering en effecten van wetgeving, de mate waarin bepaalde typen wetten conflicten opwekken en verschillende alternatieven van regulering – verricht dient te worden. Genoemd wordt tevens de uitvoerbaarheid van wetgeving, met inbegrip van succes- en faalfactoren.

2.3 *Recapitulerend*

Terugblikkend is één van de doelstellingen van deze paragraaf de positie van het onderhavige onderzoek verder te verduidelijken. Dit onderzoek is met name te plaatsen in het kader van de kwaliteitseis van uitvoerbaarheid van wetgeving gericht op het mogelijk maken van het verbeteren van de publieke dienstverlening door uitvoeringsorganisaties, specifiek de individualiteit en responsiviteit..

Op het eerste gezicht lijkt er tevens een verband gelegd te kunnen worden met het beginsel van individuele rechtsbedeling. Deze kwaliteitseis houdt in dat zoveel mogelijk voorzien moet worden in de mogelijkheid om recht te doen aan omstandigheden van het bijzondere geval, middels onder andere het verlenen van meer discretionaire bevoegdheden aan uitvoeringsorganisaties en het opnemen van hardheidsclausules. Met dit beginsel richt Van der Vlies zich echter op bijzondere gevallen, wellicht uitzonderingsgevallen. Dit onderzoek richt zich daarentegen op die typen van uitvoering waarbij over een breed gedeelte van het uitvoeringsbereik een noodzaak is tot differentiatie.

Dit onderzoek ziet op het leveren van een bijdrage aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het wetgevingsbeleid. Specifiek op de mogelijkheden die de wetgever heeft om een bijdrage te leveren aan het versterken van de responsiviteit

⁸⁵ Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nr.1-2, p. 30-31.

⁸⁶ Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nr.1-2, p. 31-32.

en individualiteit bij de uitvoering van wetgeving. Responsiviteit en individualiteit zijn hierbij te beschouwen als kwaliteitscriteria, hangend onder de algemene eis van uitvoerbaarheid van wetgeving.

3 Doelen van wetgeving

Met betrekking tot functies van wetgeving doet zich hetzelfde fenomeen voor als aan het begin van de vorige paragraaf is geconstateerd. Het is een zeer gewaardeerde kapstok waar velerlei onderwerpen aan opgehangen kunnen worden. Ik wil me hier niet storten in een begrippendiscussie waarbij het gaat om de vraag of gesproken moet worden over de functies van wetgeving⁸⁷, de betekenissen van wetgeving⁸⁸, de rol van de wetgever⁸⁹ of de waarde van wetgeving⁹⁰. Wel is het mijn intentie om in deze paragraaf op zoek te gaan naar de doelen die wetgeving kan dienen binnen een rechtsstaat. Welke etiket gehanteerd wordt, allen hebben dezelfde dimensie. Derhalve zal ik hier de diverse begrippen, op het gevaar af eventuele verschillen te negeren, over 'één kam scheren'.

Koopmans heeft een accentverschuiving gezien in de rol die wetgeving vervult. Van het vastleggen van in de samenleving uitgekristalliseerde normen is de wetgever steeds meer zelf het initiatief gaan nemen voor aanpassingen in de samenleving, oftewel de welbekende verschuiving van codificatie naar modificatie. Van een bevestigende rol is de wetgever steeds meer een richtingbepalende en sturende rol gaan spelen. Zoals hij het zelf mooi zegt:

'...in de vroeg-19e-eeuwse situatie is de wet de neerslag, in de vorm van rechtsregels, van in de maatschappij levende en aldaar algemeen aanvaarde waarden of normen; thans geeft de wet vooral juridisch vorm aan sociale ingrepen die de parlementaire meerderheden van het moment willen verwezenlijken'⁹¹

Hij geeft daarbij aan dat de wetgever moet zorgdragen voor de gebondenheid van de overheid aan de wet:

⁸⁷ Zie onder andere Herweijer 1994 en Krems 1979.

⁸⁸ Zie onder andere Stout 1994 en Eijlander en Voermans 1999.

⁸⁹ Zie onder andere Koopmans 1970.

⁹⁰ Zie onder andere Hirsch Ballin 1990.

⁹¹ Zie Koopmans 1970, p. 222-223.

‘De wet is als het ware in juridische zin de constitutie van het beleid.’⁹²

Dat wetgeving naast het bieden van waarborgen voor de burgers ook gepercipieerd wordt als een sturinginstrument ter verwezenlijking van doelen is bij meer auteurs te vinden. Zo wordt wetgeving door De Haan, naast planning en financiering, beschouwd als één van de instrumenten van overheidsbeleid.⁹³ Eenzelfde benadering klinkt ook door bij Noll.⁹⁴ Hij stelt centraal de vraag:

‘Wie können mit gesetzlichen Normen soziale Zustände in einem erwünschten Sinne beeinflusst werden?’⁹⁵

In ‘Zicht op wetgeving’ wordt ingegaan op de plaats van wetgeving in de samenleving.⁹⁶ Wetgeving wordt daarbij beschouwd als een uitkomst van een afweging van belangen vanuit algemene gezichtspunten. Deze afweging vindt plaats volgens een democratisch gelegitimeerd proces. Hieraan ontleent wetgeving haar waarde.⁹⁷

Wetgeving resulterend uit de belangenafweging geeft rechtsnormen die trekkingen tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid normeren. Tevens wordt een normatief kader gegeven voor de inzet van sturende beleidsinstrumenten. Wetgeving wordt in deze nota dus een eigen inherente waarde toegekend waarbij wetgeving een normatieve basis legt voor beleidsinstrumenten, waaronder instrumentele beleidswetgeving. Onder instrumentele beleidswetgeving wordt in de nota verstaan:

‘...de wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten (fiscale wetgeving, sociale zekerheidswetgeving en subsidieregels) en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer (bijvoorbeeld de milieuwetgeving, de verkeersveiligheidswetgeving en de wetgeving op het terrein van de volksgezondheid)’⁹⁸

⁹² Zie Koopmans 1970, p. 231.

⁹³ Zie De Haan en Fernhout 1981, p. 1.

⁹⁴ Zie Noll 1973.

⁹⁵ Zie Noll 1973, p. 63.

⁹⁶ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr.1-2, p. 14-15.

⁹⁷ Zie Hirsch Ballin 1990.

⁹⁸ Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nr.1-2, p. 16.

Wetgeving kan dus meerdere doelen in zich dragen. Hagoort heeft het daarbij ook over de plaats van wetgeving in de samenleving. Hij zegt dat in wetgeving wezenlijke rechten zijn vastgelegd, zowel klassieke als sociale grondrechten. Nadere regelgeving ter uitvoering of ter beperking van deze rechten kan vrijwel alleen middels wetgeving plaatsvinden. Verder draagt wetgeving zorg voor het democratisch fundament onder beleid. Ten slotte, aansluitend op Koopmans, heeft wetgeving een richtingbepalende functie bij het verwezenlijken van maatschappelijke veranderingen.⁹⁹

Van Kreveld geeft aan dat er twee, niet scherp te onderscheiden functies van wetgeving zijn.¹⁰⁰ In de eerste plaats vervult wetgeving een waarborgfunctie in die zin dat wetgeving de burger zekerheid verschaft. Zekerheid over onder andere de geldende rechten en plichten tegenover andere burgers en tegenover de overheid. In zijn ogen is juist wetgeving bij uitstek het middel om dit te waarborgen aangezien verondersteld wordt dat middels wetgeving een goede en democratisch gelegitimeerde – ‘en daardoor de meest aanvaardbare’ – belangenafweging plaatsvindt, willekeur bij de overheid voorkomen wordt, gelijke gevallen gelijk behandeld worden en het overheidsoptreden voorspelbaar is.

In de tweede plaats vervult wetgeving een instrumentele functie waarmee een doeltreffende en doelmatige uitvoering mogelijk gemaakt wordt. Volgens hem is wetgeving namelijk geschikt om zorgvuldig onderzoek te bewerkstelligen en een zorgvuldige belangenafweging van voor- en nadelen plaats te laten vinden. Dit met als doel om materiële legitimatie (acceptatie bij uitvoeringsorganisaties en samenleving) en formele legitimatie (afdwingbaarheid van noodzakelijk geacht gedrag) te verschaffen en om tot samenhangend overheidsbeleid te komen. Herweijer onderscheidt een kernfunctie en drie deelfuncties van wetgeving. De kernfunctie van wetgeving is zijns inziens het op een democratisch gelegitimeerde wijze aanpassen van de inhoud van het recht aan veranderende eisen en inzichten van een maatschappij.¹⁰¹

Daaruit afgeleid ziet hij drie deelfuncties. In de eerste plaats kent wetgeving een negatieve deelfunctie.¹⁰² Deze negatieve deelfunctie houdt volgens hem in dat uitvoeringsorganisaties beheersbaar gemaakt worden middels binding aan wetgeving, oftewel ‘de wettelijke beteugeling’ van uitvoeringsorganisaties. Dit voorkomt

⁹⁹ Zie Hagoort 1983.

¹⁰⁰ Zie Van Kreveld 1990, p. 191-192.

¹⁰¹ Zie Herweijer 1994, p. 7-8.

¹⁰² Zie Herweijer 1994, p. 8-9.

willekeur. De keerzijde van de 'beteugeling' is dat, zo geeft hij aan, het functioneren van de uitvoeringsorganisaties gelegitimeerd is door de vigerende wetgeving. In wezen dus legitimatie vanwege binding. Herweijer koppelt deze negatieve functie voornamelijk aan klassieke vrijheidsrechten.

De tweede deelfunctie, te weten de positieve deelfunctie, koppelt hij daarentegen met name aan sociale grondrechten.¹⁰³ De positieve functie voegt volgens hem aan het recht materiële rechten en plichten toe. Deze nopen tot een actieve, presterende overheid. Wetgeving met een positieve deelfunctie maakt zijns inziens het overheidsoptreden voorspelbaar.

De derde deelfunctie betreft de politieke functie.¹⁰⁴ Naar mate de wetgever, vanwege de twee voorgaande deelfuncties, steeds meer taken toebedeeld krijgt, raakt de wetgever volgens hem overbelast. Dit leidt, zo stelt Herweijer, tot terugtrekkende overheden en concurrentie tussen publieke zorgverleners en nutsbedrijven. De politieke functie ziet, volgens de redenering van Herweijer, op het toekennen van democratische kenmerken aan besluitvorming over collectieve aangelegenheden. Eigenlijk spreekt hij dus over de democratische legitimerende functie van wetgeving. Dit kan, zo geeft hij aan, middels procedure- en kaderwetgeving.

Eijlander en Voermans geven een overzicht van de betekenissen die door diverse auteurs aan wetgeving toegedicht zijn.¹⁰⁵ Aan de hand daarvan concluderen zij dat er een onderscheid te maken is tussen de inhoudelijke en de procedurele betekenis. De inhoudelijke betekenis ziet op het bieden van een richtsnoer voor het handelen van burger, bestuur en rechter, het normeren van private en publieke rechtsverhoudingen, het richting geven aan het gedrag in de samenleving, het bieden van zekerheid en duidelijkheid en het bieden van een kader voor de toedeling en begrenzing van de bevoegdheden van de overheid en voor de wijze van belangenafweging. De procedurele betekenis betreft het verstrekken van democratische legitimatie, het verkrijgen van draagvlak in de samenleving en de confrontatie van de diverse betrokken partijen.¹⁰⁶

Baldwin gaat in op de vraag 'why use rules?'.¹⁰⁷ Hij geeft aan dat (1) middels regels opgebouwde ervaring en kennis geconcentreerd en efficiënt aangewend kunnen worden. Regels worden verondersteld (2) zekerheid, bestendigheid, eerlijkheid en

¹⁰³ Zie Herweijer 1994, p. 9-10.

¹⁰⁴ Zie Herweijer 1994, p. 10-11. Overigens wist ik niet dat bossen konden sterven (p. 10).

¹⁰⁵ Zie Eijlander en Voermans 1999, p. 17-21.

¹⁰⁶ Zie Eijlander en Voermans 1999, p. 20-21.

gelijkheid van behandeling te bevorderen, niet alleen tussen personen, groepen of regio's maar ook gedurende een langere tijd. Verder (3) reduceren regels de kans op fouten in het besluitvorming- en beleidsvormingsproces aangezien regels geschikt zijn om criteria in neer te leggen. Ook dragen regels bij aan (4) het verstrekken van legitimiteit van besluiten. Regels beperken (5) tevens de discretionaire ruimte in de uitvoering. Dit versterkt, geeft Baldwin aan, de objectiviteit van de uitvoering en voorkomt willekeur en corruptie. Tijdens het vormgevingsproces van regels kan (6) een breed spectrum aan opinies en kennis verzameld worden dat leidt tot een betere en effectievere regel. Minder 'technisch' en meer politiek, zo geeft hij aan, is de reden om met regels te werken indien (7) de indruk gewekt moet worden dat er actie ondernomen wordt. Regels kunnen inderdaad bedoeld zijn bestendigheid en zekerheid te bieden maar kunnen daarnaast een dekmantel zijn voor (8) 'policy beliefs' die niet prijsgegeven willen worden of (9) het beperken van de aandacht die geschonken moet worden aan individuele gevallen.

Het geheel overziend, is duidelijk geworden dat elke auteur zijn eigen perspectieven en prioriteiten kiest met betrekking tot de doelen die ten grondslag kunnen liggen aan wetgeving. In andere bewoordingen en wijzigende onderlinge verhoudingen keren veelal de componenten waarborgen voor burgers, instrument voor bestuur en democratische legitimatie terug.

Deze paragraaf poogt met name het onderhavige onderzoek verder te positioneren en af te bakenen. Dit onderzoek richt zich op, zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, het macroniveau, te weten de relatie tussen de wetgever en de uitvoeringsorganisaties. Kijkend naar de diverse doelen die aan wetgeving ten grondslag kunnen liggen, is het logisch in dit onderzoek de nadruk te leggen op het door wetgeving reguleren van het functioneren van uitvoeringsorganisaties.

Hieronder kunnen onderwerpen vallen als het toekennen en begrenzen van bevoegdheden, het vormgeven van de organisatiestructuur van de uitvoering, de gevalsbehandeling van burgers door uitvoeringsorganisaties etc. Centraal staat dus niet de vraag op welke wijze de burger het beste beschermd kan worden tegen het bestuur, bijvoorbeeld of de rechtspositie van een bijstandsgerechtigde door de Suwi-wetgeving in het gedrang komt. Centraal staat ook niet de vraag of met wetgeving de gestelde (beleids)doelen bereikt worden, bijvoorbeeld of met de Suwi-wetgeving meer mensen aan het werk gaan en minder mensen in een uitkeringssituatie

¹⁰⁷ Zie Baldwin 1995, p. 12-14.

terecht komen of blijven. Centraal staat wel de vraag of de wetgever dusdanige condities kan scheppen die responsiviteit en individualiteit van uitvoeringsorganisaties mogelijk maken. Dit binnen de grenzen van de waarborgen die gelden in de rechtsstaat, zoals de beginselen rechtszekerheid of rechtsgelijkheid.

In de volgende paragraaf is het zaak op zoek te gaan naar aspecten van wetgevingsbeleid die van belang zijn bij het reguleren van uitvoeringsorganisaties met als doel het verbeteren van de dienstverlening.

4 Aspecten van een dienstverlenend versterkende wetgevingsbeleid

4.1 Een verkenning

Speurend naar literatuur die zich specifiek richt op de relatie tussen de wetgever en uitvoeringsorganisaties valt op dat daarvoor weinig aandacht lijkt te zijn. Veel literatuur richt zich op de relatie tussen de wetgever en de burger als normadressaat. Uitvoeringsorganisaties als normadressaat lijken minder in het aandachtspectrum te staan. Wel is er onderzoek te vinden naar bijvoorbeeld het (coördineren van het) functioneren van organisaties, sturingsmogelijkheden bij organisaties en uitvoeringsstijlen.

Indien het organisatiewetenschappelijke vraagstukken betreft wordt Mintzberg's boek 'Structures in Fives' veel nageslagen. Hij gaat onder andere in op de coördinatie van taken die door verschillende onderdelen van een organisatie verricht worden. Daartoe duidt Mintzberg vijf coördinatiemechanismen aan. Over deze coördinatiemechanismen schrijft hij:

'Deze mechanismen kan men beschouwen als de meest basale elementen van een structuur, als de lijm die de organisaties bijeenhoudt.'¹⁰⁸

Het eerste coördinatiemechanisme is onderlinge aanpassing. Dit verloopt via informele communicatie. Mintzberg geeft aan dat dit mechanisme niet alleen voorkomt in eenvoudige en kleinschalige organisaties, maar ook in organisaties die zeer complex zijn. Dit laatste vooral wanneer bijvoorbeeld van tevoren niet exact is aan te geven wat er gedaan moet worden, oftewel bij een grote mate van onze-

¹⁰⁸ Zie Mintzberg 1992, p. 4.

kerheid, en wanneer men tijdens het werk geconfronteerd wordt met uiterst ingewikkelde situaties. Om een alledaags voorbeeld te geven, wijst Mintzberg op de organisatie die de eerste bemande raket naar de maan moest sturen.

Indien de organisatie in omvang toeneemt en het beginstadium ontgroeit, wordt, volgens Mintzberg, veelal overgegaan op het tweede coördinatiemechanisme: direct toezicht. Bij direct toezicht draagt een persoon de verantwoordelijkheid voor het werk van anderen. Deze persoon geeft instructies en houdt toezicht op de uitvoering daarvan.

Het derde mechanisme dat hij onderscheidt, is standaardisering van de werkprocessen. Dit houdt in dat de inhoud van het werk gespecificeerd of geprogrammeerd is. De wijze waarop gewerkt wordt, is uitgewerkt en vastgelegd.

Een andere vorm van standaardisering is het specificeren van de resultaten van het werk. Dit betreft het vierde coördinatiemechanisme dat door Mintzberg onderscheiden wordt: standaardisering van output.

Gekomen wordt tot het vijfde mechanisme, namelijk standaardisering van vaardigheden en kennis. Hiermee wordt in feite de persoon die een functie bekleedt, gestandaardiseerd. Door middel van opleiding en training worden vaardigheden 'ingesleten' en kennis bijgebracht die noodzakelijk geacht worden voor een bepaalde functie.

De coördinatie middels alle drie de vormen van standaardisering vindt, volgens Mintzberg, 'zo te zeggen op de tekentafel plaats, nog voordat het werk uitgevoerd wordt'. De omvang van en de mate waarin standaardisering plaatsvindt kan verschillen. Een werkproces kan in zijn geheel en op een zeer detaillistisch niveau uitgewerkt zijn, maar tevens kunnen slechts enkele onderdelen van een werkproces op een globale wijze uitgewerkt zijn.¹⁰⁹

Terecht wijst Mintzberg op het feit dat zich veelal een combinatie van verschillende coördinatiemechanismen voordoet. De combinatie van coördinatiemechanismen, zoals onderlinge aanpassing in combinatie met direct toezicht of standaardisering, hangt sterk samen met, zo betoogt Mintzberg, de sterke verwevenheid van informele en formele structuren in organisaties.¹¹⁰ Het verweven zijn van informele en formele structuren blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van formele structuren:

¹⁰⁹ Zie Mintzberg 1992, p. 4-7.

¹¹⁰ Zie Mintzberg 1992, p. 9.

‘Formele structuren in organisaties ontwikkelen zich op dezelfde manier als wegen in een bos: via de veel betreden paden.’¹¹¹

Snellen gaat in op mogelijkheden om organisaties aan te sturen. Hij richt zich op de relatie tussen de overheid als besturend orgaan en de te besturen organisaties. Volgens hem kan de overheid in ieder geval kiezen uit vier sturingsmogelijkheden, namelijk beleidsvorming als gezamenlijke beeldvorming, sturing met sleutelparameters, sturing door structurering en sturing door procedurering.¹¹²

Met gezamenlijke beeldvorming bedoelt Snellen een interactieve beleidsvorming. Daarbij wordt door betrokken overheden een open dialoog aangegaan met de organisaties in de sector. Dit is, wat je zou kunnen noemen, de neuzen dezelfde richting in krijgen.

Bij sturing met sleutelparameters worden enkele centrale parameters geformuleerd waaraan de bestuurde organisaties zich dienen te houden. Deze parameters kunnen betrekking hebben op input- of outputgegevens.

De derde sturingsmogelijkheid – sturing door structurering – richt zich op het veranderen van de (machts)verhoudingen. Hiermee bedoelt Snellen dat een dusdanige structuur wordt gecreëerd, dusdanige verhoudingen tussen betrokken partijen worden gecreëerd, waardoor op termijn de beoogde resultaten verwezenlijkt worden of te behartigen belangen beschermd kunnen worden.

Ten slotte kunnen procedurevoorschriften gesteld worden aan het afwegingsproces bij de bestuurde organisaties. Dit is wat Snellen verstaat onder sturing door procedurering.

Als uitgangspunt bij het formuleren van deze vier sturingsmogelijkheden hanteert Snellen onder andere ‘de zelfreferentialiteit van organisaties’. De te besturen organisaties zijn geen open systemen die de uitgezonden stuursignalen op een wijze ‘verstaan’, precies zoals de overheid ze bedoeld heeft. Organisaties in de samenleving zijn niet onbevangen, maar handelen vanuit een eigen identiteit; een eigen referentiekader dat samenhangt met onder andere de doelstellingen, de taken en de belangen van de desbetreffende organisatie en waarbij het voortbestaan van de organisatie een belangrijke rol vervult. Snellen spreekt met name over organisaties, maar wellicht kan hetzelfde gezegd worden over individuele burgers. Willen stuursignalen doorwerken in het handelen van de organisaties, zo betoogt Snellen, zullen de stuursignalen aan moeten sluiten bij het referentiekader van die organi-

¹¹¹ Zie Mintzberg 1992, p. 10.

¹¹² Zie Snellen 1989, p. 21-25.

saties. Anders worden de signalen niet juist ontvangen en goed verstaan. Laat staan dat het de beoogde invloed heeft op het gedrag. Wat Snellen met het benadrukken van zelfreferentialiteit lijkt te willen zeggen, is dat de 'taal' die de overheid spreekt, dezelfde moet zijn als de 'taal' die de betrokken organisaties spreken. Anders ontstaan Babylonische spraakverwarringen en vinden er gesprekken tussen doven plaats. Bij het hanteren van sturingsmogelijkheden moet de overheid, volgens Snellen, zich dus bewust zijn van deze zelfreferentialiteit, ook wel aangeduid als autopoiese.

Naast bovengenoemde onderzoeken is ook onderzoek gedaan, alhoewel niet in grote mate, naar bijvoorbeeld uitvoeringsstijlen en de vraag welke rol (wettelijke) regels daarbij spelen. Zo onderscheiden Terpstra en Havinga in de bundel 'Ruimte rond regels' vier ideaaltypische beleidsuitvoeringsstijlen. Ze spreken over een traditionele, een ambtelijk-bureaucratische, een professionele en een bedrijfsmatige of managerialistische stijl.¹¹³

Bij de traditionele uitvoering van beleid vervullen gewoonte, moraal en gezag een wezenlijke rol:

'Beslissingen in de uitvoering worden vooral ontleend aan traditie en traditioneel gezag.'¹¹⁴

Er zijn dus weinig uitgewerkte 'formele regels' die de uitvoering structureren. Daarentegen wordt de ambtelijk-bureaucratische beleidsuitvoering gekenmerkt door formalisme en legalisme.¹¹⁵ Dit houdt volgens hen in dat het functioneren van de uitvoering grotendeels is vastgelegd en gestandaardiseerd in formele regels en procedures.

Bij de professionele uitvoeringsstijl is een grotere rol weggelegd voor de deskundigheid van de uitvoerder. Deze professionals functioneren binnen een wettelijk kader, zoals formeel omschreven taken en werkverdeling. De regels vormen voor hen echter slechts een kader of leidraad.¹¹⁶

De bedrijfsmatige beleidsuitvoering oriënteert zich met name op productiviteit en kostenbeheersing.¹¹⁷ Niet zozeer worden formele en procedurele regels ge-

¹¹³ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 50.

¹¹⁴ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 50.

¹¹⁵ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 52.

¹¹⁶ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 53.

¹¹⁷ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 55.

steld. Eerder vindt regulering plaats in de vorm van kwantitatieve parameters aan de hand waarvan gecontroleerd en afgerekend kan worden.¹¹⁸

Dit door Terpstra en Havinga gemaakte onderscheid is onder andere bedoeld om de uitvoeringspraktijk en de ontwikkeling daarin te kunnen analyseren en categoriseren. Of, zoals zij het zelf noemen:

‘De beschreven vier uitvoeringsstijlen kunnen niet alleen in een ontwikkelingsperspectief worden geplaatst, maar ook worden gebruikt voor de analyse van verschillende varianten in de uitvoering op een bepaald moment.’¹¹⁹

De vraag is echter wat de verschillende stijlen van uitvoering betekenen voor de wetgeving. In dit onderzoek is de vraag van wezenlijk belang welke wetgevingsstijlen passen bij welke uitvoeringsstijlen.

4.2 De wetgever en uitvoeringsorganisaties: *‘The missing link?’*

Voor de vraag hoe wetgeving een gewenste uitvoeringsstijl mogelijk kan maken, bestaat weinig aandacht. De vraag dringt zich op hoe dit komt. Wellicht kan voor de beantwoording van deze vraag aansluiting gezocht worden bij de door Snellen aangegeven zelfreferentialiteit van te besturen organisaties.

In studies naar reguleringsmogelijkheden van de wetgever en de problemen waar daarbij tegenaan wordt gelopen, wordt veelal uitgegaan van de eenheid van de overheid. De wetgever en de uitvoeringsorganisaties worden gebundeld onder de kop ‘overheid’ en worden beschouwd als één geheel, één entiteit.

Hieraan zou een breed gehanteerde veronderstelling ten grondslag kunnen liggen, namelijk dat de uitvoeringsorganisaties één op één als een soort tolk de wet- en regelgeving vertalen en toepassen zonder dat deze uitvoeringsorganisatie een eigen identiteit, een eigen referentiekader hebben. Dit terwijl er, eufemistisch gezegd, sterke aanwijzingen zijn dat ook aan uitvoeringsorganisaties kenmerken van zelfreferentialiteit toe te dichten zijn. Dat het niet verwezenlijken van aan wet- en regelgeving ten grondslag liggende doelstellingen niet alleen te wijten hoeft te zijn aan de zelfreferentialiteit van de bestuursorganisaties, zoals Snellen zegt, maar

¹¹⁸ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 55-56.

¹¹⁹ Zie Terpstra & Havinga 1999, p. 65.

ook te wijten kan zijn aan zelfreferentialiteit bij besturende organisaties lijkt een zeer houdbare stelling. Het is niet mijn intentie hier een uitgebreide theoretische verhandeling te geven over zelfreferentialiteit. Dat (medewerkers van) uitvoeringsorganisaties als automaten wetgeving uitvoeren, zonder beïnvloeding door eigen (financiële) belangen, eigen opinies, opleiding of professionele standaarden, mag echter niet in alle gevallen als volkomen vanzelfsprekend beschouwd worden. De in hoofdstuk 1 (paragraaf 2) aangeduide problemen bij de implementatie van wetgeving en beleid wijzen hierop. Ook diverse onderzoeken uitgevoerd in het kader van een parlementaire enquête, zoals de commissie Buurmeijer en de IRT-commissie, en in het kader van evaluaties van wetgeving, zoals de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer en in de sociale zekerheid, geven dit aan.

Sprekend over regulering van uitvoeringsorganisaties door de wetgever rijst de vraag of uitvoeringsorganisatie gelijkgeschakeld kunnen worden met te besturen organisaties of burgers. Oftewel, kunnen uitvoeringsorganisaties als normadres-saat en organisaties of burgers zijnde normadressaten op één hoop gegooid worden? Ik denk het niet, en wel om in ieder geval twee redenen.

Ten eerste mogen uitvoeringsorganisaties dan wel in meer of mindere mate zelfreferentieel zijn. Vanuit het perspectief van de burger, wel of niet in de vorm van een organisatie, bestaat er veelal maar één overheid. Dit vanuit zowel een meer empirische als normatieve invalshoek. Met de empirische invalshoek bedoel ik dat de burger bij het aanvragen van een vergunning, het ontvangen van een boete of het op bezoek krijgen van een toezichthouder van een gemeente zich meestal niet zal afvragen of het handelen van en de besluitvorming door de uitvoeringsorganisatie volledig overeenkomt met de bedoeling van de wetgever of dat er beïnvloeding plaatsvindt door het referentiekader van de uitvoeringsorganisatie. De burger zal er veelal vanuit gaan dat de uitvoeringsorganisatie handelt zoals ze behoort te handelen.¹²⁰ De burger mag hier, gelet op de normatieve invalshoek, ook vanuit gaan. De burger mag er vanuit gaan dat de uitvoeringsorganisatie 'spreekt' in de lijn van de wetgever. De uitvoeringsorganisatie behoort 'de mond en de hand' van de wetgever te zijn. In feite betreft dit de kern van rechtmatig bestuurs-optreden. Dit is niet alleen van belang voor de burger, maar ook voor de wetgever. De uitvoeringsorganisaties zijn namelijk de spreekbuis en de handen van de wetgever. De uitvoeringsorganisaties moeten de wet- en regelgeving uitvoeren en de door de wetgever gestelde doelen op een rechtmatige wijze verwezenlijken.

¹²⁰ Zie Damen 2000.

En hiermee kom ik op de tweede reden waarom uitvoeringsorganisaties en bestuurde organisaties niet gelijkgeschakeld kunnen worden. Burgers zijn namelijk de uiteindelijke normadressaten. Burgers vormen het 'eindstation' van veel wet- en regelgeving. De uitvoeringsorganisatie vervullen een intermediaire rol bij het verwezenlijken van wijzigingen of handhaving van bepaald gedrag van burgers. Zij zijn dus vooral te beschouwen als een 'tussenstation'.

Dit alles overziend, vervullen uitvoeringsorganisaties een cruciale rol bij enerzijds het op een rechtmatige manier verwezenlijken van door de wetgever gestelde doelen en anderzijds het als loket fungeren waar de burger terecht moet voor zaken die onderhevig zijn aan wetgeving zoals vergunningen. En met het meer modificerend optreden van de wetgever wordt deze rol van uitvoeringsorganisaties steeds crucialer en complexer.

Indien de wetgever enkel in wetgeving neerlegt wat maatschappelijk uitgekristalliseerd is, oftewel codificerend opereert, kan de rol van uitvoeringsorganisaties eerder beperkt blijven tot die van een tolk. Indien de wetgever zelf echter doelstellingen formuleert, bijvoorbeeld voortvloeiend uit sociale grondrechten, en nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij op gang wil krijgen, verandert de rol van de uitvoeringsorganisaties. Deze rol kan dan niet meer beperkt blijven tot het enkel vertalen van abstracte en algemene regelgeving in concrete en individuele besluitvorming.

Uitvoeringsorganisaties dienen meer als presterende organisaties op te treden. De uitvoeringsorganisaties moeten hierbij niet (alleen) werken met ge- en verboden, maar moeten burgers en organisaties zover krijgen dat ze hun medewerking verlenen. Zonder medewerking van bedrijven zelf zal er weinig tot geen milieubescherming gerealiseerd worden. Zonder de medewerking van verzekeraars, artsen en ziekenhuizen zelf zal er geen goed functionerende gezondheidszorg komen. Zonder inspanningen van de werkzoekenden zelf en het bedrijfsleven zullen weinig mensen uit de uitkering komen en aan het werk gaan. De afhankelijkheid van de wetgever ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties voor de realisatie van door de wetgever gestelde doelen, ook wat betreft waarborgen, wordt hiermee groter.

Bij de bestudering van wetgeving en bij de totstandkoming van wetgeving is het dan ook van buitengewoon belang aandacht te schenken aan de rol van de uitvoeringsorganisaties. Er moet niet van uitgegaan worden dat deze uitvoeringsorganisaties functioneren als een automaat. Indien de wetgever een doel stelt, in het kader van dit onderzoek bijvoorbeeld de verbetering van de dienstverlening, zal er

expliciet vanuit het wetgevingsbeleid aandacht moeten uitgaan naar het reguleren door de wetgever van de uitvoeringsorganisaties. Gelet op het belang van een doelmatige, doeltreffende, maar zeker ook rechtmatige uitvoering van wetgeving is dit noodzakelijk.

4.3 *Aspecten van wetgevingsbeleid: de ‘wetgeversbril’ gevormd*

Nu wordt ingegaan op de aspecten van wetgevingsbeleid die als aandachtspunten zullen fungeren bij de analyse van de casestudie. Aan welke aspecten kan gedacht worden indien wordt gesproken over het door de wetgever reguleren van uitvoeringsorganisaties? Deze vraag beantwoordend, kom je al gauw bij drie zeer basale punten:

- op welke wijze moet iets gereguleerd worden?
- op welk moment moet regulering plaatsvinden?
- wat ga je reguleren?

De wijze van regulering heeft met name betrekking op de stijl van wetgeving, de aanpak die de wetgever kiest. Wat betreft wetgevingsstijl zijn grofweg twee stijlenparen te onderscheiden, namelijk codificeren of modifieren en directief of ruimte bieden. Deze twee stijlenparen presenter ik hier als twee uitersten. Het is de tegenstelling die duidelijk maakt wat met de een en wat met de ander bedoeld wordt. Het presenteren als twee uitersten betekent echter niet dat ze elkaar uitsluiten. In veel wetgeving zullen zowel codificerende als modifierende aspecten te herkennen zijn. Hetzelfde zal gelden voor directieve aspecten en aspecten gericht op het bieden van ruimte.

In het hiernavolgende ga ik kort in op deze twee stijlenparen. Te beginnen bij *codificeren en modifieren*. Eerder is in het voorgaande aangegeven wat Koopmans bedoelt met het onderscheid tussen codificeren en modifieren. Daaruit blijkt dat hij doelt op de pretenties die aan wetgeving ten grondslag liggen. De wetgever legt vast wat in de praktijk en de maatschappij uitgekristalliseerd is of de wetgever wil een ontwikkeling in de maatschappij op gang krijgen en sturen met als doel de verbetering of aanpassing van een situatie. Er valt een parallel te trekken met de relatie tussen de wetgever en uitvoeringsorganisaties. De wetgever kan er voor kiezen aansluiting te zoeken bij de uitvoeringspraktijk zoals die plaatsvindt om over te gaan tot het neerleggen in wetgeving van die wetgevingspraktijk nadat de uitvoeringspraktijk zich heeft gevormd tot een consistent en bestendig geheel. De

wetgever stelt zich dan dus sterk reactief op. Gekozen kan echter ook worden voor aanpassing van de uitvoeringspraktijk. De wetgever stelt zich hierbij sterk pro-actief op en tracht via regulering ontwikkelingen in het functioneren van de uitvoeringsorganisatie op gang te brengen.

Het tweede stijlenpaar betreft *directief of ruimte bieden*. In de relatie tussen de wetgever en burgers of bedrijven als normadressaten wordt tevens onderscheid gemaakt tussen een aanpak die gekenmerkt wordt door een sterk top-down karakter en een aanpak die meer gebaseerd is op het bieden van ruimte. Vergelijk bijvoorbeeld het verschil tussen de door De Bruijn en Ten Heuvelhof aangeduide eerste en tweede generatie instrumenten. Ook het verschillende karakter van enerzijds de coördinatiemechanismen van directe toezicht en de diverse vormen van standaardisering en anderzijds het coördinatiemechanisme van onderlinge aanpassing duidt op een stijl gekenmerkt door achtereenvolgens een directieve aanpak of een aanpak waarbij bovenal ruimte wordt geboden. Kenmerkend voor de directieve stijl is dat de wetgever verordenend optreedt, keuzes maakt voor de uitvoeringsorganisaties en weinig discretionaire ruimte laat voor (discussie met) de uitvoeringsorganisatie daar waar het bieden van ruimte wordt gekenmerkt door een wetgever die keuzes laat aan de uitvoeringsorganisatie. Daarbij is de regulering eerder gestoeld op communicatie en overtuiging.

De vraag op welk moment gereguleerd moet gaan worden, ziet op *het ontwikkelingsproces*. Het ontwikkelingsproces richt zich op de ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk en welke positie de wetgever daarbij inneemt wat betreft het moment van reguleren. Is de wetgever voornamelijk een toeschouwer die de ontwikkelingen in de uitvoering rustig, achterover leunend in zijn fauteuil, aanschouwt of daar zelfs geheel geen aandacht voor heeft? Of is de wetgever volgend, in de zin dat het de ontwikkelingen plaats laat vinden om vervolgens waar nodig tot regulering over te gaan? Dit laatste vertoont sterke gelijkenis met codificatie in de zin zoals Koopmans die gebruikt. Een stap verder gaat de wetgever als zij tracht ontwikkelingen in de uitvoering aan te jagen en te prikkelen tot verdere uitwerking. De wetgever is dan vooral stimulerend bezig. De wetgever kan echter ook het initiatief nemen voor ontwikkelingen in de uitvoering. Het initiatief komt dan niet van uitvoeringsorganisaties zelf, maar de wetgever vervult de rol van initiator. Dit vertoont sterke gelijkenis met Koopmans' modificatie. Zodoende kunnen achtereenvolgens de volgende stadia in een ontwikkelingsproces aangeduid worden: *stilstaand-volgend-stimulerend-initiërend*.

De vraag wat gereguleerd moet worden, betreft *het aangrijpingspunt* van regulering. Op welke knoppen beoogt de wetgever te drukken, oftewel wat is het object van regulering? Indien de wetgever zich richt op de *werkprocessen* binnen uitvoeringsorganisaties, gaat zij over tot procedurering. De wetgever kan zich ook richten op het besluit dat uiteindelijk tot stand moet komen. Dat besluit wordt aan (inhoudelijke) normering blootgesteld. In tegenstelling tot het reguleren van de procedure wordt hiermee meer de *'output'* van het besluitvormingsproces als object van regulering gehanteerd. Een andere vorm van output-gericht reguleren betreft bijvoorbeeld het instellen van een verantwoordingsplicht middels jaarverslagen, in samenhang met eerder geformuleerde jaarplannen, en het daaraan koppelen van financieringsregelingen. Verder heeft de wetgever de mogelijkheid om de *organisatie van de uitvoering* als aangrijpingspunt te kiezen. (Her)structurering van de uitvoeringsorganisatie is dan aan de orde. Het *personeel* van uitvoeringsorganisaties kan ook aangrijpingspunt van regulering zijn. Aan dat personeel kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld wat betreft opleiding, vaardigheden en kennis. Zo zijn er dus veel mogelijke aangrijpingspunten aan te geven. Deze mogelijke objecten van regulering hoeven elkaar niet uit te sluiten. Zo kan het uiteindelijke besluit genormeerd zijn in combinatie met een herstructurering van de organisatie. Ook kunnen, naast normen voor het uiteindelijke besluit, normen gelden voor het werkproces, bijvoorbeeld om er voor te zorgen dat dat proces voldoende transparant is voor de burger en de burger voldoende op de hoogte is van mogelijke klachten- en bezwaarschriftprocedures.

De verschillende onderdelen van de wetgevingsstijl, het ontwikkelingsproces en het aangrijpingspunt van wetgeving kunnen op diverse manieren gecombineerd worden. De wetgever kan de wetgevingspraktijk willen modificeren. De wetgever kan dan opteren voor het nemen van het initiatief waarbij ze op een directieve wijze het werkproces gaat reguleren. Of de wetgever kiest er voor om de uitvoeringsorganisatie te willen overtuigen van het nut en de noodzaak van de beoogde modificatie waarbij de wetgever de uitvoeringsorganisatie stimuleert en ten behoeve daarvan opteert voor het treffen van een daarop aansluitende subsidiëring. Zo zijn meerdere varianten mogelijk.

Deze 'hoe', 'wanneer' en 'wat'-vragen zijn de voornaamste analysepunten die in de casestudie gehanteerd zullen gaan worden. Op deze wijze wordt de casestudie inzichtelijk gemaakt. Samen met de aspecten van publieke dienstverlening bieden deze aspecten van een wetgevingsbeleid een goed handvat om in de casestudie te

kijken op welke wijze de wetgever daar getracht heeft de publieke dienstverlening te verbeteren. Dit vindt plaats in hoofdstuk 4. Eerst volgt in hoofdstuk 3 een beschrijving van de Suwi-casus.

In vogelvlucht

1 Inleiding

Om een goed beeld van de Suwi en de positie van het Cwi daarin te kunnen krijgen is het van belang te kijken naar de achtergronden van de totstandkoming van de Suwi. In dit hoofdstuk wordt dit inzicht gegeven middels een beschrijving van de totstandkoming van de Suwi; van de enquêtecommissie Buurmeijer tot en met de Wet Suwi zoals die in 2001 is vastgesteld.

Hierboven spreek ik over het geven van ‘inzicht’. Dat is wellicht een verkeerd etiket. Eerder is sprake van het geven van een overzicht. In grote lijnen, in vogelvlucht wordt een beeld gegeven van de Suwi en de geschiedenis daarvan. Het is een pure beschrijving, en wel volgens de ‘officiële’, veelal parlementaire stukken. De (eigen) analyse en reflectie komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Aangezien waarschijnlijk niet alle lezers goed thuis zijn in het terrein van de (uitvoeringsstructuur van de) sociale zekerheid, is het van belang in deze inleidende paragraaf het verschil aan te geven tussen de begrippen ‘uitvoeringsorganisatie’ en ‘uitvoeringsinstelling’ zoals ik die bezig. ‘Uitvoeringsorganisatie’ is een algemene term voor organisaties met een publieke taak, in die zin dat ze een wettelijke taak uitvoeren. ‘Uitvoeringsinstelling’ – ook wel bekend als ‘uvi’ – is een specifiek soort uitvoeringsorganisatie op het vlak van de sociale zekerheid die de werknemersverzekeringen uitvoert.

2 Voorprogramma: de Commissie Buurmeijer

De herkomst van de Suwi-operatie is te herleiden tot het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie ‘Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen’.¹²¹ Deze Commissie Buurmeijer heeft tot veel veranderingen geleid in het sociale zekerheidsstelsel en de uitvoeringsstructuur. Zo ziet de commissie in haar eindrapport

¹²¹ Zie het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nrs. 7-8. Zie ook Bekke & Van Gestel 2004, p. 11.

een dwingende noodzaak tot fundamentele veranderingen van het stelsel en de uitvoering daarvan.¹²² Daarbij behoort volgens haar de nadruk vooral gelegd te worden op deelname aan het arbeidsproces en minder op het beroep doen op het verzekeringsstelsel. Ook dient de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de sociale partners herijkt te worden. De algemene 'les' die de commissie uit haar onderzoek trekt was dat wetgeving, verdeling van verantwoordelijkheden en uitvoering in onderlinge samenhang be- en herzien moeten worden.

Het centrale uitgangspunt van de sociale zekerheid dient volgens de enquêtecommissie derhalve te zijn 'werk boven inkomen'. Hiervoor is samenwerking tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties noodzakelijk. Uit het onderzoek van de Commissie Buurmeijer blijkt dat bijvoorbeeld de relatie tussen enerzijds de uitvoeringsorganisaties die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de uitkeringen, de bedrijfsverenigingen, en anderzijds de Arbeidsvoorziening over het algemeen stroef verloopt.¹²³ De samenwerking verloopt niet alleen moeizaam op uitvoeringsniveau, maar ook op departementaal niveau tussen het Directoraat Generaal (verder: DG) Sociale Zekerheid en het DG Arbeidsvoorziening.¹²⁴ De knelpunten lijken met name te liggen in de verschillende doelstellingen, organisatiestructuren – dit laatste punt speelt vooral op uitvoeringsniveau – en belangen. Het ene DG richt zich op 'inkomen' en het andere DG richt zich op 'werk'. Het ene DG moet er dus voor zorgen dat mensen die dat nodig hebben een uitkering ontvangen en het andere DG moet er voor zorgen dat de mensen zonder werk zo snel mogelijk aan het werk gebracht worden. De bedrijfsverenigingen zijn sterk sectoraal en centraal georganiseerd, terwijl de Arbeidsvoorziening sterk regionaal en decentraal is georganiseerd. De commissie bepleit dan ook de afschaffing van de bedrijfstaksgewijze uitvoering. In plaats daarvan zou een regionale uitvoeringsstructuur voor de uitkeringsverzorging moeten komen die nauw samenwerkt met de arbeidsvoorzieningorganisatie.

Volgens het kabinet zou die regionale uitvoering zo dicht mogelijk bij de werkgevers en werknemers plaats moeten vinden.¹²⁵ Het moet daarbij mogelijk zijn om de burgers een integrale gevalsbehandeling te geven. De uitvoeringsorganisaties die zich richten op de uitkeringsverstrekking en de uitvoeringsorganisaties die zich bezig houden met het aan het werk krijgen van mensen dienen zodanig samen te werken dat de burger bijvoorbeeld niet meerdere malen dezelfde informatie

¹²² Zie het eindrapport, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nrs. 7-8, p. 411.

¹²³ Zie het eindrapport, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nrs. 7-8, p. 339.

¹²⁴ Zie het eindrapport, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nrs. 7-8, p. 349.

hoeft te verschaffen of bij de verschillende uitvoeringsorganisaties verschillende berichten te horen krijgt. De samenwerking die deze integrale behandeling mogelijk moet maken, dient procesgericht ingevuld te worden. Dit houdt in dat de werkprocessen van de betrokken uitvoeringsorganisaties meer op elkaar afgestemd worden. Daarbij behoudt elke betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheden en taken. De voornaamste overweging die voor de keuze van deze procesgerichte aanpak wordt gegeven is het feit dat deze vorm van samenwerking het snelst en het makkelijkst, dat wil zeggen met weinig reorganisaties, verwezenlijkt kan worden.¹²⁶ Bij de samenwerking worden de arbeidsbureaus, de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen en de gemeentelijke sociale diensten betrokken. Deze aanpak moet leiden tot een integrale gevalsbehandeling aan één loket. Aan dat ene loket zou de burger terecht moeten kunnen voor het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt en de werk- en uitkeringsintake. De betrokken partijen maken tevens afspraken over de begeleiding van met name moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. Ook moet een 'cliëntvolgsysteem' opgezet worden waarvan elke betrokken uitvoeringsorganisatie gebruik maakt.

3 Samenwerking in zwang

Aangezien het kabinet voor ogen had bij de samenwerking de bestaande uitvoeringstaken en -verantwoordelijkheden intact te houden, ging het vorm geven van het samenwerkingsverband uit van de kaders die de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (verder: OSV) biedt. In de OSV wordt de uitvoering van de sociale verzekeringen vormgegeven. Kort door de bocht gezegd wordt geregeld welke uitvoeringsorganisaties er zijn en welke taken ze hebben.

De OSV is in 1997 gewijzigd waarbij uitwerking wordt gegeven aan de conclusie van de commissie Buurmeijer dat de claimbeoordeling – de beoordeling van de individuele aanvraag – onafhankelijk van de sociale partners plaats dient te vinden.¹²⁷ De afstand tussen de werkgevers en werknemers enerzijds en de uitkeringsinstantie moet groter worden met het oog op het vergroten van een doelma-

¹²⁵ Zie de brief van de staatssecretaris SZW betreffende de toekomstige uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 215, nr. 1.

¹²⁶ Zie onder andere het verslag van het algemeen overleg betreffende het kabinetsstandpunt SWI, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 000 XV, nr. 68, p. 1.

¹²⁷ Zie de memorie van toelichting Wijziging van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen (Organisatiewet sociale verzekeringen 1997), *Kamerstukken II* 1995/96, 24 877, nr. 3, p. 7.

tige en vooral rechtmatige uitvoering. Tevens wordt met de OSV 1997 beoogd de effectiviteit van de uitvoering te verbeteren door de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen in concurrentie met elkaar te laten opereren.

In grote lijnen ziet de uitvoeringsstructuur er als volgt uit. De gemeenten zijn en blijven op basis van medebewind verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet (verder: Abw). Het Landelijk instituut sociale verzekeringen heeft de taak werknemersverzekeringen te laten uitvoeren door uitvoeringsinstellingen (uvi's). Voorbeelden van uvi's zijn de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO), het Cadans voor onder andere de zorg, het welzijn en de detailhandel en de SFB Groep (voorheen het Sociaal Fonds Bouwnijverheid). Deze instellingen krijgen in onderlinge concurrentie middels opdrachtverlening en mandatering de verantwoordelijkheid voor onder andere het vaststellen en het uitkeren van de uitkering. Bij de opdrachtverlening dient nadrukkelijk ingegaan te worden op de invulling van de cliëntenparticipatie door de uitvoeringsinstellingen. Het Centrale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (verder: CBA) stuurt de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (verder: RBA's) aan. Het CBA en de RBA's hebben de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorzieningen. Hieronder vallen arbeidsbemiddelingstrajecten en het registreren van werkzoekenden en vacatures. Het toezicht op de uitvoering ligt in handen van het College van toezicht sociale verzekeringen (verder: Ctsv). Het Ctsv is als zelfstandig bestuursorgaan onafhankelijk gepositioneerd, zowel ten opzichte van het departement als ten opzichte van de sociale partners.

De OSV 1997 valt niet zozeer te beschouwen als een sluitstuk van de discussie omtrent de uitvoeringsstructuur, in de zin van welke organisaties hebben welke uitvoeringsverantwoordelijkheden, zijn die organisaties publiek of privaat en op welke wijze kan het beste invulling gegeven worden aan het toezicht. Het valt veeleer te beschouwen als een 'stand van zaken', een eerste neerschrijving van een lopend debat. Naast en los van dit soort structuurvragen loopt ook de vraag en de discussie hoe de samenwerking tussen de diverse uitvoeringsorganisaties verbeterd kan worden.

In de memorie van toelichting bij de OSV 1997 wordt verder ingegaan op deze gewenste samenwerking tussen de gemeenten, het CBA/RBA en de uitvoeringsinstellingen, de zogenaamde 'drie kolommen'. Deze samenwerking is gewenst, omdat dat zou leiden tot een grotere werkgelegenheid en arbeidsparticipatie, een grotere 'cliëntvriendelijkheid' en een vergroting van de doelmatigheid. De voorgestane samenwerking die in eerste instantie wenselijk was vanwege met name de

positieve effecten op de arbeidsdeelname wordt ook wenselijk geacht vanwege de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering ten behoeve van de uitkeringsgerechtigde, de werkzoekende en de werkgever. Om meer uitstroom naar werk te bereiken, zullen de diverse samenhangende taken in samenwerking, zo wordt bepleit in de memorie van toelichting, uitgevoerd dienen te worden zo dicht mogelijk bij de werkzoekende. Het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid en het verbeteren van de dienstverlening worden hier als samenhangende fenomenen beschouwd die elkaar kunnen versterken.

Welke rol vervult de wetgever bij het initiëren, het vormgeven en de verdere invulling van deze samenwerking tussen de 'drie kolommen'? In de diverse wetgeving wordt samenwerking met de andere kolommen voorgeschreven. Zo heeft de wetgever in de Abw in artikel 111¹²⁸, in de OSV 1997 in artikel 43 en in de Arbeidsvoorzieningswet in artikel 6¹²⁹ deze verplichting tot samenwerking in het leven geroepen. Verder dan het stellen van de samenwerkingsplicht gaat de wetgever niet. Wel dient in de verslagleggingen ingegaan te worden op de wijze waarop de wettelijke plicht wordt ingevuld. Ook houdt de wetgever een slag om de arm met de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur (verder: amvb) nadere regels omtrent de samenwerkingsplicht te stellen. Daarnaast wordt de drie kolommen 'verzocht' samen te komen tot een veranderingsproces dat moet leiden tot de gewenste samenwerking. Daarop wordt de Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (verder: SWI) in het leven geroepen. In de Regiegroep SWI zijn het Lisv, het CBA en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) vertegenwoordigd. De Regiegroep moet met een advies komen hoe de voorgeschreven samenwerking het beste in het vat gegoten kan worden.

4 Samenwerking Werk en Inkomen

De Regiegroep SWI komt in 1997 met het advies 'Samenwerking in dynamisch perspectief'.¹³⁰ In het advies worden de uitgangspunten beschreven die ten grondslag liggen aan de procesgerichte samenwerking. Op basis van deze uitgangspunten wordt een aantal varianten gepresenteerd die in de praktijk (kunnen) voorkomen.

¹²⁸ Zie *Stb.* 1997, 760.

¹²⁹ Zie *Stb.* 1996, 618.

¹³⁰ *Samenwerking in dynamisch perspectief* 1997.

In het advies wordt, het reeds bekende, ‘werk boven inkomen’ als één van de voornaamste uitgangspunten naar voren geschoven. Het aan het werk krijgen van (potentiële) uitkeringsgerechtigden maakt het samenwerken van alle betrokken partijen, in ieder geval de drie kolommen, noodzakelijk. Uit het uitgangspunt van werk boven inkomen vloeit dan ook voort dat arbeidstoeleiding een gemeenschappelijke doelstelling is. De processen van werkzaamheden van de RBA’s, de uvi’s en de gemeente moeten rond de werkzoekende georganiseerd worden. De werkzoekende dient ingevolge het advies centraal te staan. Er vindt geen integratie van taken plaats; elke kolom houdt haar verantwoordelijkheid voor haar taken. De samenwerking wordt vormgegeven vanuit de bestaande uitvoeringsorganisaties in een ‘front office’ die functioneert als één loket. Er wordt dus niet voorgesteld een afzonderlijke organisatie op te zetten waarin de samenwerking belichaamd wordt; de uitvoeringsorganisaties werken samen in de ‘front office’.

De Regiegroep SWI zet ook een vijftal varianten voor samenwerking op een rijtje. Alle varianten dienen in ieder geval aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. De eerste randvoorwaarde is dat elke betrokken partij gebruik maakt van het zogenaamd Cliëntvolgcommunicatiestelsel (verder: CVCS). Het CVCS faciliteert de gegevensuitwisseling tussen de gemeente, de uvi’s, het RBA en mogelijke andere samenwerkingspartners. De tweede randvoorwaarde is dat de samenwerkingspartners dezelfde methode hanteren voor het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit om te voorkomen dat de werkzoekende drie verschillende pakken krijgt aangemeten; gekomen dient te worden tot een uniforme en transparante, zogenaamde fase-indeling. Als derde randvoorwaarde geldt dat op het niveau van het regionale samenwerkingsverband afspraken worden gemaakt over de vorm van samenwerking en de verdere invulling daarvan: ‘wie doet wat op welke wijze’. Denk hierbij aan de gecoördineerde inzet van middelen bestemd voor het aan het werk krijgen van de werkzoekende. De Regiegroep formuleert als laatste voorwaarde dat wat betreft de locatie van de front office zoveel mogelijk aangesloten dient te worden op de bestaande kantoren van de drie partijen.

De vijf varianten die in kaart worden gebracht verschillen van elkaar wat betreft het aantal activiteiten dat binnen dat ene loket verricht wordt. In de minst uitgebreide opzet vinden er alleen plaats de presentatie van de vacatures, de registratie van gemeenschappelijke gegevens en de inschrijving voor werk – daarbij hoort tevens het globaal vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt (de administratieve intake inclusief de globale fasering in fase 1, fase 2/3 of fase 4) –, het innemen van de uitkeringsaanvraag en de doorverwijzing naar uitkeringsinstanties. In de meest uitgebreide opzet vinden daarnaast ook nog plaats de bemiddeling naar de

arbeidsmarkt, het nader beoordelen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor de gene in fase 2 of 3 (de kwalificerende intake), de activering naar werk en de controleactiviteiten door de uvi's en de gemeenten (de zogenaamde A&C-werkzaamheden), de uitkeringsbeoordeling en -beslissing, het opstellen van reïntegratieadviezen en andere activiteiten omtrent arbeidsvoorziening en activering.

De Regiegroep beveelt aan dat de lokale en regionale partners in staat moeten worden gesteld om binnen het bovenstaande kader zelf de samenwerking gestalte te geven. De samenwerkingspartners moeten de mogelijkheid hebben om te kiezen voor één van de varianten of een combinatie van meerdere varianten. Dit met name met het oog op het noodzakelijke draagvlak voor de samenwerking. Gelet op de 'majeure veranderingen' waarmee de uitvoeringsorganisaties zich reeds hebben moeten stellen, bijvoorbeeld in het kader van de OSV, acht de Regiegroep deze ruimte voor de uitvoeringsorganisaties van groot belang.

De Regiegroep gaat ook in op algemene condities die noodzakelijk zijn om de samenwerking in de sociale zekerheid te laten slagen. Een daarvan is dat de complexiteit van de samenwerking enerzijds – dit moge ondertussen duidelijk zijn – en de gewenste helderheid naar de uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden anderzijds noodzakelijk maakt dat er in regelgeving een 'kader (in hoofdlijnen)' wordt gegeven voor de samenwerking. Het enkel voorschrijven dat er samenwerking dient te zijn, wordt in het advies als te weinig richtinggevend beschouwd.

In de kabinetsreactie op het advies van de Regiegroep SWI wordt nogmaals de hoofddoelstelling van het SWI-traject weergegeven, te weten: het zoveel mogelijk mensen aan werk helpen via een klantvriendelijke en efficiënte toeleiding naar arbeid en zo nodig uitkeringsverstrekking.¹³¹ Hiervoor worden samenwerking en stroomlijning van de werkzaamheden van de gemeenten, de RBA's en de uvi's als essentiële voorwaarden beschouwd. Deze samenwerking en stroomlijning zou plaats dienen te gaan vinden in de SWI-centra¹³². Om de SWI-centra van het papier in de praktijk te krijgen, wordt de eerder aangegeven 'bottom up' benadering gehanteerd. De uiteindelijke vormgeving en invulling van de SWI-centra moet plaatsvinden door de samenwerkingspartners. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan in de inrichting van het SWI-centrum en de wijze van uitvoering van taken. Vanuit de gedachte 'laat duizend bloemen bloeien' wordt dit zelfs wenselijk geacht. Daar staat tegenover dat het kabinet niet de ruimte wil geven aan de uitvoeringsorganisaties die de Regiegroep adviseert. In de kabinetsreactie wordt name-

¹³¹ Zie Kabinetsreactie SWI-advies, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 000 XV, nr. 57, p. 2.

¹³² Het kabinet prefereert SWI-centra boven het gebruik van de term 'front-offices', zie p. 2.

lijk aangegeven dat in een dergelijk SWI-centrum ten minste een vijftal taken moeten worden uitgevoerd: (1) de presentatie van de vacatures en zo mogelijk direct bemiddelen naar werk, (2) de administratieve intake, (3) de globale fasering, (4) het innemen van de uitkeringsaanvraag en doorverwijzing naar een uitkeringsinstantie en (5) de kwalificerende intake. Hiermee wordt één van de varianten die de Regiegroep heeft onderscheiden – in wezen betreft het variant 3 –, als minimum voorgeschreven.

Een belangrijke rol, op aangeven van het advies van de Regiegroep, is weggelegd voor zogenaamde ‘ondersteunende’ regelgeving. Ondersteunend, in de woorden van het advies, in de zin van het bieden van een kader voor de samenwerking en in de zin van stimulerend. Het kader wordt gegeven door een amvb en het Samenwerkingsbesluit SWI¹³³, dat aangevuld wordt door een ministeriële regeling; de uiteindelijk genaamde Samenwerkingsregeling¹³⁴. In het Samenwerkingsbesluit wordt de totstandkoming van de SWI-centra gefaseerd voorgeschreven. Voor 31 december 1998 moeten de afspraken betreffende de samenwerking tussen gemeenten, het Lisv/de uvi's en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Vervolgens dienen de SWI-centra voor 31 december 2000 tot stand zijn gekomen. Ook wordt in de amvb aangegeven welke onderwerpen in ieder geval aan de orde moeten komen.¹³⁵ Binnen de SWI-centra behoren ten minste de vijf hierboven vermelde werkzaamheden verricht te worden. Het zijn deze werkzaamheden die vastgelegd zijn in de ministeriële regeling. In deze regelgeving wordt dus voornamelijk weergegeven hoe de samenwerking tot stand dient te komen en aan welke minimeisen de SWI-centra behoren te voldoen. Middels de Stimuleringsregeling SWI¹³⁶ kunnen de samenwerkingspartners een subsidie krijgen als tegemoetkoming in de voorbereidingskosten voor het oprichten van het SWI-centrum. Als voorwaarde geldt dat er een samenwerkingsovereenkomst tot stand is gekomen die in overeenstemming is met het Samenwerkingsbesluit en de Samenwerkingsregeling. Het voldoen aan de minimale randvoorwaarden zoals gesteld in het Samenwerkingsbe-

¹³³ Zie *Stb.* 1997, 804.

¹³⁴ Vaststelling van de werkzaamheden die in een SWI-centrum worden verricht en bepalingen omtrent inschakeling van werkzoekenden, *Stcrt.* 1997, 249, p. 30, later omgezet in de Samenwerkingsregeling SWI, *Stcrt.* 1998, 98, p. 10.

¹³⁵ Zo dienen afspraken gemaakt te worden over de wijze van registratie en uitwisseling van de diverse gegevens, de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van een bestandsindeling, de wijze van selecteren van werkzoekenden ten behoeve van reïntegratietrajecten, klachtenbehandeling, de wijzen van doorzenden van uitkeringsaanvragen en de wijze van beslechting van geschillen omtrent de samenwerking.

¹³⁶ Zie *Stcrt.* 1997, 249, p. 38.

sluit en de Samenwerkingsregeling is dus toereikend om voor subsidie in aanmerking te komen; er hoeven niet meer ‘inspanningen’ verricht te worden dan wettelijk voorgeschreven.

Als wezenlijk in de samenwerking waarbij toeleiding naar werk voorop staat, wordt beschouwd het zorgvuldig bepalen van de mogelijkheden van de werkzoekenden tot terugkeer in het arbeidsproces. Het toepassen van de bestandsindeling moet deze mogelijkheden eenduidig vastleggen en transparant maken voor de organisaties en werkzoekenden. De bestandsindeling houdt in dat de werkzoekende ingedeeld wordt in een vier-fasenmodel. Fase 1 houdt in dat de werkzoekende eenvoudig werk kan vinden: werk op korte termijn. Bij fase 2 en 3 is de werkzoekende wel bemiddelbaar, maar zal hij wel ondersteund moeten worden bij het vinden van

werk, bijvoorbeeld middels scholing: werk op de middellange termijn.¹³⁷ Van werkzoekenden in fase 4 wordt verwacht dat ze, zelfs niet met ondersteuning, niet snel werk zullen vinden: werk op de lange termijn of in het geheel niet. Het kabinet stelt dat deze bestandsindeling zo objectief mogelijk moet zijn, in de zin dat alle betrokken uitvoeringsorganisaties de indeling uniform toepassen en dat bijvoorbeeld de situatie op de lokale arbeidsmarkt de bestandsindeling niet mag beïnvloeden. De Regiegroep beveelt aan de kaders van de bestandsindeling vast te leggen in regelgeving. Het kabinet wil eerst bekijken hoe de bestandsindeling zich verder ontwikkelt en wil dan ‘nader bezien hoe kan worden bevorderd dat iedereen op dezelfde gronden wordt beoordeeld’¹³⁸¹³⁹

5 Van SWI naar Suwi: Suwi in eerste aanleg

Zoals in paragraaf 2 al is aangegeven, loopt het SWI-traject parallel aan de discussie over wijzingen in de structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid en de Arbeidsvoorziening. Zo wordt met de OSV 1997 een eerste stap gezet naar marktwerking in de uitvoering. Het Lisv heeft de taak werknemersverzekeringen te laten uitvoeren door uitvoeringsinstellingen (uvi's). De uvi's krijgen in onder-

¹³⁷ Bij fase 2 zou werk gevonden moeten kunnen worden binnen één jaar. Bij fase 3 zou dit moeten kunnen in een tijdsbestek van langer dan één jaar.

¹³⁸ Zie Kabinetsreactie SWI-advies, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 000 XV, nr. 57, p. 10.

¹³⁹ Al snel worden de SWI-centra Cwi's genoemd. Zie daarover *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 XV, nr. 49, p. 2, noot 1. Het goochelen met en wijzigen van namen is in de sociale zekerheid geen zeldzaamheid.

linge concurrentie middels opdrachtverlening en mandatering de verantwoordelijkheid voor onder andere het vaststellen en het uitkeren van de uitkering.

Met het Suwi-traject (Structuur van de Uitvoering Werk en Inkomen) worden het streven naar samenwerking en de structuurwijzigingen samengebracht. Gelijktijdig met de veranderingen in de verdeling van de uitvoeringsverantwoordelijkheden wordt de samenwerking geïnstitutionaliseerd. Het doel van deze veranderingen is het bij de start van het proces bieden van één loket voor de cliënt, waarbij snellere en betere toeleiding naar werk plaats vindt van (uitkeringsgerechtigde) werkzoekenden en dat het moet leiden tot vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.¹⁴⁰ Dit uit zich in een zevental criteria waaraan de uiteindelijke vormgeving van de uitvoeringsstructuur dient te voldoen. Natuurlijk geldt (1) het ondertussen welbekende adagium 'werk boven inkomen'. Ook behoort (2) cliëntgerichtheid voorop te staan. Waar mogelijk moeten (3) taken neergelegd worden bij concurrerende en private uitvoerders. (4) De claimbeoordeling blijft in handen van publieke uitvoerders. De veranderingen dienen te leiden tot (5) een vermindering van het aantal doublures in de uitvoering. Steeds behoort (6) duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is voor welke taken waarbij de bevoegdheden aansluiten op deze verantwoordelijkheden. En als laatste moeten (7) de bevoegdheden zoveel mogelijk aansluiten op de financiële prikkels, zoals de WW-wachtgelden, die in het sociale zekerheidsstelsel zitten.¹⁴¹

De voorgestelde uitvoeringsstructuur bestaat uit drie uitvoeringstakken: de gemeenten, de uvi's en het Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (verder: LI-WI)/Cwi's. Met betrekking tot de bijstand geldt dat de gemeenten belast blijven met de uitvoering van de Abw, zoals de claimbeoordeling, de reïntegratie en de sanctionering. De Cwi's hebben tot taak zorg te dragen voor de intake en de fase-indeling van Awb-clënten en het opstellen van reïntegratieadviezen voor de gemeenten.

Met betrekking tot de werknemersverzekeringen – zoals gezegd is de focus in dit onderzoek vooral gericht op de WW en de Abw – valt het Lisv 'weg'. De uvi's worden zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering. Zij worden verder gepri-vatiseerd en dienen in concurrentie met andere uvi's te functioneren. Om het ver-groten van het aantal uvi's mogelijk te maken, worden de voorwaarden voor het

¹⁴⁰ Zie de brief van de minister en staatssecretaris SZW betreffende kabinetsstandpunt Suwi, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 448, nr. 1, p. 9-10.

¹⁴¹ Zie *Kamerstukken II 1998/99*, 26 448, nr. 1, p. 10.

oprichten en het voeren van een uvi versoept. Zo vervallen de beperkingen inzake de besteding van winsten. Tevens vervallen de beperkingen op het verrichten van private taken en het uitbesteden van werkzaamheden. Een andere wijziging die zou moeten leiden tot meer marktwerking is de decentralisatie van het opdrachtgeverschap voor het laten uitvoeren van de werknemersverzekeringen. Zoals gezegd verdwijnt het Lisv en komt het opdrachtgeverschap te liggen bij decentrale opdrachtgevers. Deze worden sector- en werkgeversgewijs opgericht door met name CAO-partijen. Zo zouden meer opdrachtgevers kunnen ontstaan met als beoogd gevolg het vergroten van de marktwerking.

Het Cwi is voor wat betreft de werknemersverzekeringen verantwoordelijk voor, net als bij de Abw, de intake, de fase-indeling en de reïntegratieadviezen. Aangezien het Cwi beschouwd wordt als het publieke orgaan op het terrein van de werknemersverzekeringen en de uvi's aan concurrentie onderhevig zijn, vinden de claimbeoordeling en het opleggen van sancties plaats door de medewerkers van het Cwi. In feite betreffen deze beslissingen van een Cwi voornamelijk die onderdelen van de claimbeoordeling die in de ogen van het Suwi-voorstel beslissingen met zich meedragen die een substantiële beoordelingsruimte in zich hebben. Nadrukkelijk wordt hier gezegd 'door de medewerkers van het Cwi' aangezien deze medewerkers bepaalde beslissingen (kunnen) nemen ten kantore van een uvi. Het gaat dan om de claimbeoordeling in het kader van de WAO, de vervolgbeoordelingen en het opleggen van sancties gedurende het WW-traject. Dit wordt ook wel het 'loodsmodel' genoemd.¹⁴²

Alle Cwi's maken onderdeel uit van één publiekrechtelijk lichaam, het eerder genoemde LIWI. Het LIWI stuurt de Cwi's aan, die dus eigenlijk te beschouwen zijn als vestigingen van het LIWI. Net als het Lisv verdwijnt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Een aantal taken gaan over naar het LIWI/Cwi. Het betreft bijvoorbeeld de registratie van werkzoekenden en vacatures, het toeleiden van direct bemiddelbare werkzoekenden naar werk en het verstrekken van informatie en advies aan werknemers en werkgevers over de rechten en plichten op het gebied van uitkeringen en over de arbeidsmarkt. Het LIWI heeft verder tot taak de inzet van reïntegratiemiddelen te coördineren en de nationale vacaturebank en sollicitantenbank te beheren. Andere taken, zoals scholings- en reïntegratietrajecten, worden geprivatiseerd. Met het invoeren van Suwi wordt de reïntegratiemarkt vrijgesteld aan marktwerking en hoeven bijvoorbeeld de gemeenten niet meer verplicht

¹⁴² Zie hierover onder andere Noordam 1999, p. 309.

in te kopen bij de Arbeidsvoorziening. Het toezicht op de uvi's en het LIWI komt te liggen bij het Ctsv.

6 De kritiek

Op het Suwi-voorstel komen de nodige negatieve reacties.¹⁴³ De kritiek richt zich onder andere op drie punten, te weten de bevoegdhedenverdeling, de aansturing van de uitvoeringsorganisaties en de kwaliteit van de dienstverlening. Voordat ik tot een beschrijving van deze punten over ga, dient opgemerkt te worden dat deze kritiek behandeld wordt in dit hoofdstuk, en niet in het volgend, aangezien de kritiekpunten aanleiding waren voor het tot stand komen van het uiteindelijk Suwi-voorstel. Vandaar dat wellicht in enige mate afgeweken wordt van het uitgangspunt van dit hoofdstuk, te weten het geven van een pure beschrijving.

De kritiek wat betreft de bevoegdhedenverdeling ziet met name op de 'knip' in de gevalsbehandeling, vooral bij de WAO en de WW. De bevoegdhedenverdeling tussen het LIWI/Cwi's en de uvi's trekt dus voornamelijk de (negatieve) aandacht. De uiteindelijke toekenningsbeslissing bestaat uit enkele deelbeslissingen, oftewel bouwstenen. Deze bouwstenen zijn verdeeld over het LIWI/Cwi's en de uvi's.

Het verdelingscriterium dat bij substantiële beoordelingsruimte de taak toebe-deeld moet worden aan het LIWI/Cwi's wordt beschouwd als onvoldoende uit-gewerkt om bruikbaar te zijn en roept veel vragen en problemen op.¹⁴⁴ Wanneer is sprake van beoordelingsruimte en wanneer is die ruimte dan substantieel? De basis van deze problemen ligt in het feit dat in het Suwi-voorstel blijkbaar uitge-gaan wordt van de gedachte dat het beslissingsproces op te splitsen is daar waar bijvoorbeeld de SER en Noordam wijzen op het feit dat de uitvoering handelt om 'systematisch samenhangende taken en bevoegdheden' die uitgevoerd worden in een 'dynamisch en interactief' proces.¹⁴⁵ Binnen de Cwi's wordt beslist over de verwijtbaarheid van het ontstaan en het voortduren van de werkloosheid, de vast-stelling van de mate van arbeidsongeschiktheid en de fase-indeling, terwijl de uvi's tot taak hebben de verzekeringsplicht vast te stellen, de referte-eis te beoordelen

¹⁴³ Zie onder andere *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, Noordam 1999 en Fluit & Van Gerven 1999.

¹⁴⁴ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 83-86 en Noordam 1999, p. 309-311.

¹⁴⁵ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 85 en Noordam 1999, p. 310.

en vast te stellen of er sprake is van arbeidsurenverlies. De referte-eis houdt in grote lijnen in dat de werknemer een bepaalde periode in dienstbetrekking moet hebben gewerkt om voor het recht op een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen.

Aangegeven wordt dus door de critici dat dit gehele beslissingsproces niet, en in ieder geval niet aan de hand van het eerder vermelde verdelingscriterium, zonder meer opgesplitst kan worden. Dat zou namelijk leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.¹⁴⁶ Wie is eindverantwoordelijk voor het uiteindelijk toekenningsbesluit en tegen wie moet in bezwaar of beroep gegaan worden? En, als dat bijvoorbeeld het LIWI/Cwi's is, behoort het LIWI/Cwi's dan ook niet de daarop aansluitende bevoegdheden te hebben. Als criterium in het Suwi-voorstel wordt namelijk gesteld dat de bevoegdheden moeten aansluiten op de verantwoordelijkheden. Indien het LIWI/Cwi's eindverantwoordelijk is voor het uiteindelijk besluit, zou dat met zich brengen dat het (direct) invloed behoort te hebben op het functioneren van de uvi's. Hieruit voortvloeiend zou de voorgestelde bevoegdhedenverdeling een potentiële bron van competentiegeschillen in zich bergen.¹⁴⁷ Wat betreft Noordam mag bijvoorbeeld het loodsmodel dan ook ver opgeborg worden in een loods, 'omdat het een zekere garantie is voor conflicten en spanningen'¹⁴⁸.

Wat betreft de aansturing van de uitvoeringsorganisatie wordt onder meer als knelpunt gezien de relatie minister-LIWI en de relatie LIWI-Cwi's. In het Suwi-voorstel wordt weergegeven dat het LIWI de functionele eindverantwoordelijkheid krijgt en dat de minister politiek verantwoordelijk is.

Op welke wijze deze scheiding van verantwoordelijkheden vorm gegeven wordt en waar dan die scheiding komt te liggen, blijft echter onuitgewerkt.¹⁴⁹ Behoort het niet eenvormig indelen van werkzoekenden in fases en het ongelijk beoordelen van claims tot het bereik van de functionele of van de politieke verantwoordelijkheid? Het LIWI is zoals gezegd één publiekrechtelijk lichaam waaronder de Cwi's vallen. De Cwi's voeren dus de bevoegdheden uit van het LIWI. In het Suwi-voorstel is volgens onder andere de SER en Noordam te weinig aan-

¹⁴⁶ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 6 en Noordam 1999, p. 309-311.

¹⁴⁷ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 6.

¹⁴⁸ Zie Noordam 1999, p. 309.

¹⁴⁹ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 95-96.

dacht voor het probleem van de aansturing door het LIWI van de Cwi's. Beoogd worden overigens zo'n 200 Cwi-vestigingen. Aangegeven wordt dat een aantal vragen onbehandeld blijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag op welke punten uniformiteit wordt vereist; op welke punten differentiatie toegestaan wordt of zelfs toegejuicht wordt en hoe kunnen de gewenste uniformiteit en differentiatie bewerkstelligd worden. Het LIWI kan enkel richtlijnen stellen, treedt niet in gvalsbeslissingen, maar is daar toch verantwoordelijk voor.¹⁵⁰

Volgens deze kritiek is onvoldoende gewaarborgd dat er een evenwicht bestaat tussen enerzijds de sturende bevoegdheden van het centrale niveau en anderzijds de ruimte voor de Cwi's om op flexibele wijze in te kunnen spelen op regionale omstandigheden.

De kritiek die zich richt op de kwaliteit van de dienstverlening richt zich bij de SER onder andere op de vrees dat de (kwaliteit van de) dienstverlening aan werkgevers van een lager niveau zal zijn dan de dienstverlening die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voorheen verleende.¹⁵¹ Dit zou voornamelijk te wijten zijn aan het verminderen van specialistische kennis die bij de RBA's aanwezig was.

In zijn rapport constateert de SER verder een verschil in ontwikkeling in de vormgeving van de samenwerking. Waar in het SWI-traject een grote vrijheid was voor het invullen van de samenwerking, wordt in het Suwi-traject gekozen voor één variant. Daarbij, zo constateert de SER, wordt het uitgangspunt van de SWI, dat bij de samenwerking elk der partijen hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden behouden en zelfstandig uitvoeren, losgelaten. Binnen de Suwi vindt 'herverkaveling' plaats van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.¹⁵² In de ogen van de SER zou het opzetten van een dergelijk landelijk aangestuurd netwerk van Cwi's het gevaar in zich kunnen bergen van gebrek aan flexibiliteit om in te kunnen spelen op regionale behoeften op het vlak van het arbeidsmarktbeleid.¹⁵³ Dit wordt nog versterkt door, en daar richt zich de kritiek met name op, de extra contactmomenten en -organisaties en daarmee ook extra dossieroverdrachten en sys-

¹⁵⁰ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 97-98 en Noordam 1999, p. 307-308.

¹⁵¹ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 36-39.

¹⁵² Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 92.

¹⁵³ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 11.

teemovergangen die voortvloeien uit het Suwi-voorstel.¹⁵⁴ Zowel voor een gedeelte van het uitkeringsproces, de intake en/of onderdelen van de claimbeoordeling, als voor een gedeelte van het reïntegratieproces, de fase-indeling en reïntegratieadviezen, moet de werkzoekende bij het Cwi zijn, terwijl deze voor bijvoorbeeld (onderdelen van) de claimbeoordeling en het reïntegratietraject zelf weer bij de gemeente of de uvi moet zijn. Deze splitsing kan zelfs meer contactmomenten en overdrachten tot gevolg hebben dan in de 'preSuwi-periode'.¹⁵⁵ Met name Noordam wijst op het feit dat de splitsing die voorheen bestond tussen de Arbeidsvoorziening (werk) en de uitkeringsinstanties (inkomen) verwisselt is voor een nieuwe splitsing in het uitkeringsproces.¹⁵⁶ Dit terwijl er in feite ook nog steeds een knip zit in het arbeidstoeleidingsproces. Werk en inkomen zijn niet meer gesplitst in de Suwi waardoor een geïntegreerd proces ontstaat waarbij de diverse taken betreffende uitkering en arbeidstoeleiding verspreid zijn over meerdere uitvoeringsorganisaties. Mede ten gevolge van de verdergaande marktwerking moet een uitkeringsaanvrager bij meerdere organisaties aankloppen. De wijze waarop de uitvoering in het voorstel vormgegeven wordt, zal in de ogen van de cliënt niet logisch lijken. Zo stelt Noordam:

'De stopcontacten in een nieuwe woning moeten op een voor de bewoners functionele plaats worden aangebracht, wat de binnenhuisarchitect ook van de plaats moge vinden.'¹⁵⁷

Zo is de kans groot dat ten gevolge van de 'knip' in de uitvoering een cliënt aan meerdere loketten (dezelfde) informatie voor eenzelfde (toekennings)besluit moet leveren. Hierop aansluitend geeft Noordam aan dat de één-loket gedachte weliswaar populair is, maar dat die gedachte in een bepaald opzicht een fictie is.¹⁵⁸ Ze is niet houdbaar en niet (volkomen) te realiseren gelet op de complexiteit van de uitvoering van de sociale zekerheid, die met zich mee brengt dat in een later stadium aan de werkzoekende nogmaals om informatie wordt gevraagd of dat hij nogmaals op moet komen draven voor verder onderzoek, bijvoorbeeld door een deskundige.

¹⁵⁴ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 11 en Noordam 1999, p. 313-314.

¹⁵⁵ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 91 en Noordam 1999, p. 314.

¹⁵⁶ Zie Noordam 1999, p. 314.

¹⁵⁷ Zie Noordam 1999, p. 316.

¹⁵⁸ Zie Noordam 1999, p. 313.

De discussie die zich ontspint naar aanleiding van het Suwi-voorstel spitst zich uiteindelijk met name toe op de verdeling van taken over private en publieke uitvoeringsorganisaties. Zo zijn er voorstanders voor een verdere concentratie van taken in de hand van één publieke uitvoeringsorganisatie. Deze kan dan wellicht alsnog taken uitbesteden.¹⁵⁹ Anderen zijn voorstander van een gehele private uitvoering van de werknemersverzekeringen.¹⁶⁰ De SER adviseert alle taken bij de uvi's te leggen, mits sprake is van een juridisch afgezonderd en niet op winst gericht eenheid binnen een holding, maar kan zich ook, zoals een echt 'polderinstituut' betaamt, neerleggen bij een uitvoering die geheel in de handen ligt van een publieke organisatie.¹⁶¹

7 Suwi in hoger beroep: 'Die Wende'

Vanwege de kritiek op het eerste Suwi-voorstel van maart 1999 vindt in een tweede Suwi-nota van januari 2000¹⁶² een heroverweging plaats.

De Suwi ziet er in grote lijnen als volgt uit. De gemeente blijft, net als bij het eerste voorstel, verantwoordelijk voor de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging in het kader van de bijstand en is opdrachtgever voor reïntegratietrajecten voor Abw'ers.

De grootste verandering vindt plaats bij de werknemersverzekeringen. Voor de werknemersverzekeringen komt één publieke uitvoeringsorganisatie, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (verder: Uwv), die de premies int, de claims beoordeelt en de uitkeringen verzorgt. De werkzaamheden van het Uwv worden op regionale vestigingen uitgevoerd. Daar waar dus eerst gekozen was voor privatisering in de uitvoering en meer uvi's, komt er nu één publieke organisatie met vestigingen in de regio's. Voor WW'ers is het Uwv tevens opdrachtgever voor de reïntegratietrajecten. De reïntegratietrajecten worden in concurrentie door private reïntegratiebedrijven uitgevoerd.

¹⁵⁹ Zie onder andere Noordam 1999, p. 315 en diverse moties ingediend door de Tweede Kamer in reactie op het Suwi-voorstel, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 448, nrs. 2-4.

¹⁶⁰ Zie onder andere Fluit & Van Gerven 1999, p. 370.

¹⁶¹ Zie *Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)* 1999, p. 7.

¹⁶² Brief minister en staatssecretaris betreffende SZW betreffende nader kabinetsstandpunt Suwi, *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 448, nr. 7.

Het LIWI/Cwi's krijgt door deze 'Wende' minder taken en wordt belast – of belust, het ligt er maar aan hoe je er tegen aan kijkt – met de intake voor werk en inkomen, de fase-indeling en zo mogelijk de directe bemiddeling naar werk. In het Cwi wordt men dus ingeschreven als werkzoekende, wordt bepaald wat de afstand is tot de arbeidsmarkt en worden de gegevens verzameld die het Uvw of de gemeente nodig hebben voor de beoordeling van de uitkeringsaanvraag.

Tevens wordt de Raad voor Werk en Inkomen (verder: RWI) ingesteld. De RWI bestaat uit vertegenwoordigers van de sociale partners en gemeenten. Deze raad kan (beleids)voorstellen doen en kan adviezen uitbrengen aan de minister over de sociale zekerheid, de arbeidsmarkt en de reïntegratie. Het Ctsv houdt toezicht op het Uvw en het LIWI/Cwi's.

Voor de verdere uitwerking van dit uitvoeringskader wordt de Veranderorganisatie Suwi ingesteld. Een voorbeeld van wat uitgewerkt moet worden is het samenvoegen van de uvi's en het Lisv tot één publieke organisatie, het Uvw. Sommige taken van Lisv/uvi's, zoals het innemen van de uitkeringsaanvraag, komen bij de Cwi's terecht. Verder moet de Arbeidsvoorziening 'ontvlecht' worden. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de reïntegratieactiviteiten geheel geprivatiseerd worden en in een apart bedrijf, beter bekend als KLIQ, ondergebracht worden. Andere taken, zoals het inschrijven van werkzoekenden en het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt, komen terecht bij de Cwi's. Hierbij wordt het LIWI omgedoopt tot de Centrale organisatie Werk en Inkomen (verder: Cwi).¹⁶³ Hierbij wordt het Cwi vormgegeven als één landelijke organisatie met vestigingen op lokaal niveau die in districten zijn geclusterd. Een andere wijziging is dat het toezicht niet meer bij het zelfstandige Ctsv wordt ondergebracht, maar bij een inspectie binnen het ministerie: de Inspectie voor Werk en Inkomen.¹⁶⁴

De Suwi wordt uiteindelijk ingebed in de Wet Suwi. De Wet Suwi regelt vooral, zoals in de toelichting wordt gezegd, de 'hoofddlijnen van de instituties'. Niet gereguleerd wordt dus 'het proces van dienstverlening'.¹⁶⁵ Dit dienstverleningsproces wordt nader geregeld in amvb's en ministeriële regelingen.

De hoofddlijnen die in de wet worden vastgelegd, bevatten vooral de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de uitvoering en de verdeling van de taken en

¹⁶³ Zie brief minister en staatssecretaris SZW betreffende voortgangsrapportage Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 26 448, nr. 16, p. 3.

¹⁶⁴ Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 26 448, nr. 16, p. 19-20.

¹⁶⁵ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 22.

bevoegdheden tussen het Uvw, de gemeente en het Cwi. De spelers worden dus gepositioneerd en krijgen hun rol toebedeeld voor de Suwi-wedstrijd. Enkele van belang zijnde onderdelen van de Wet Suwi zal ik nu hoofdstuksgewijs kort behandelen.

In hoofdstuk 2 worden in artikel 2 de Cwi en het Uvw ingesteld als zelfstandige bestuursorganen (verder: zbo's).¹⁶⁶ In artikel 8 is een samenwerkingsverplichting opgenomen voor onder andere het Cwi, het Uvw en de gemeente. Zij dienen samen te werken met elkaar en mogelijk andere betrokken organisaties ter bevordering van het reïntegreren van werkzoekenden. Bij amvb kunnen nadere regels gesteld worden omtrent deze samenwerkingsplicht. Op aangeven van de Tweede Kamer is in artikel 9 opgenomen dat het Cwi, het Uvw en de gemeenten bevorderen dat de werkzoekende/uitkeringsgerechtigde een klantmanager als vast aanspreekpunt wordt toegewezen. Vervolgens wordt in artikelen 10 en 11 de cliëntenparticipatie geregeld. De Cwi en het Uvw behoren een regeling op te stellen die een 'adequaat' overleg met een cliëntenplatform garandeert.

Hoofdstuk 3 stelt de RWI in en legt in artikel 17 de eerder genoemde taken van de Raad vast. Artikel 20 draagt de mogelijkheid in zich voor de minister om de bevoegdheid tot het verstrekken van reïntegratiesubsidies te mandateren aan de RWI.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de Cwi. Artikel 21 somt de taken op zoals die in deze en voorgaande paragrafen reeds aan bod zijn gekomen. In artikel 24 wordt de Cwi opgedragen Cwi's op te zetten. Ook biedt dit artikel de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over onder andere de werkwijze van het Cwi. Artikel 26 regelt een gedeelte van de samenwerking tussen het Cwi, de gemeente en het Uvw, te weten de werkintake. Zoals bekend schrijft het Cwi werkzoekenden in, beoordeelt het Cwi de kans op werk, bepaalt de afstand tot de arbeidsmarkt (fasering) en stelt een reïntegratieadvies op voor het college van burgemeester en wethouders en het Uvw. Ingevolge het derde lid van dit artikel behoort het Cwi de werkzoekende te horen bij het opstellen van het reïntegratieadvies. In het advies dient melding gemaakt te worden van de opvattingen van de werkzoekende en, indien het advies afwijkt van deze opvattingen, moet aangegeven worden waarom afgeweken wordt van deze opvattingen. Het vierde lid bepaalt dat de gegevens uit de werkintake en het reïntegratieadvies 'zo spoedig mogelijk' aan de gemeente of het Uvw overhandigd moet worden. De memorie van

¹⁶⁶ Aangezien in dit onderzoek de aandacht uitgaat naar de WW en de Abw ga ik niet in op de (taken en positie van de) Sociale Verzekeringsbank.

toelichting lezend, blijkt dat het Uwv, de Cwi en de gemeente in een zogenaamd service niveau overeenkomst (verder: sno) aanvullende afspraken moeten maken over de (invulling van de) samenwerking.¹⁶⁷ Hieronder valt ook de kwaliteit en de tijdigheid van de dossieroverdracht van het Cwi naar Uwv of gemeente. Bij ministeriële regeling wordt 'zo spoedig mogelijk' verder geconcretiseerd.¹⁶⁸ Artikel 28 regelt de uitkeringsintake. Het Cwi neemt de uitkeringsaanvraag in en voert een volledigheidstoets uit. Het Cwi bekijkt dus of de gegevens 'naar haar oordeel' volledig zijn. De uitkeringsaanvraag wordt in ieder geval doorgespeeld binnen een termijn die, ingevolge het derde lid, vastgelegd wordt in een ministeriële regeling. Deze termijn bedraagt acht werkdagen.¹⁶⁹ Van de dossieroverdracht dient het Cwi de cliënt op de hoogte te stellen. Ook over dit onderdeel van de samenwerking moeten in een sno nadere afspraken gemaakt worden.

Verder worden de eerder besproken taken van het Uwv, hoofdstuk 5, en de taken van de Sociale Verzekeringsbank, hoofdstuk 6, neergelegd. Hoofdstuk 7 regelt het toezicht, zoals dat door de Inspectie Werk en Inkomen uitgeoefend zal gaan worden. De Inspectie houdt ingevolge artikel 37 toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving door het Uwv, de Cwi, de Sociale Verzekeringsbank. De Inspectie houdt ook toezicht op de rechtmatigheid en doeltreffendheid, dus niet de doelmatigheid, van de uitvoering door de gemeenten van onder andere de Abw. Het toezicht wordt gehouden onder de verantwoordelijkheid van de minister. De Inspectie houdt hierbij tevens toezicht op de wijze waarop de uitvoeringsorganisaties samenwerken. Ingevolge artikel 44 worden nadere regels gesteld met betrekking tot het functioneren van de Inspectie.

De Suwi heeft, zoals vaker aangegeven, twee hoofddoelen: het waarborgen dat eenieder op een klantgerichte en efficiënte wijze tijdig de juiste uitkering krijgt en zo snel en zo veel mogelijk aan het werk gebracht wordt. Bij de Wet Suwi wordt aangegeven dat actieve betrokkenheid van de (individuele) cliënt hierbij van groot belang is.¹⁷⁰ In de Wet Suwi en de Invoeringswet Suwi¹⁷¹ wordt deze betrokken-

¹⁶⁷ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 10.

¹⁶⁸ Zie artikel 26, tweede lid en de memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 80.

¹⁶⁹ Zie de brief van de minister en de staatssecretaris, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 28, p. 6.

¹⁷⁰ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 6.

¹⁷¹ Invoeringswet Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 665, nrs. 1-2.

heid tot uiting gebracht in een 'samenhangend pakket van in de wet vastgelegde rechten en plichten'.¹⁷² Gewaarborgd moet worden:

- adequate begeleiding (een passende en deskundige persoonlijke begeleiding, bijvoorbeeld middels een klantmanager, gespecialiseerde advisering, sollicitatiebegeleiding);
- adequate behandeling (bijvoorbeeld inzage in de eigen gegevens, betrekken bij het opstellen van het reïntegratieadvies, voorkomen dat meerdere malen dezelfde gegevens verstrekt moeten worden, bezwaar en beroep tegen (onderdelen van) het reïntegratietrajectplan);
- adequate informatieverstrekking (bijvoorbeeld informatie over de arbeidsmarkt en vacatures, een afschrift van het reïntegratieadvies, informatie over voorwaarden voor het toekennen van uitkeringen) en
- passende reïntegratievoorzieningen (bijvoorbeeld scholing, de eerder genoemde klantmanager, een persoonsgebonden reïntegratiebudget).¹⁷³

Van een formeel afdwingbaar recht op een reïntegratietraject of passende arbeid wordt afgezien.¹⁷⁴

Tegenover deze rechten worden plichten gesteld.¹⁷⁵ Hiertoe worden gerekend de plicht gegevens en bewijsstukken te leveren, de sollicitatieplicht, de plicht mee te werken aan de reïntegratie, de plicht tot aanvaarding van passende arbeid en de plicht om voorschriften op te volgen die noodzakelijk zijn voor een doelmatige controle. De uitwerking van deze rechten en plichten worden schriftelijk vastgelegd in een 'contract' tussen de uitkeringsinstantie en de uitkeringsgerechtigde.¹⁷⁶

Als een goede mogelijkheid om de dienstverlening te verbeteren wordt een bedrijfsverzamelgebouw gezien.¹⁷⁷ Deze is niet neergelegd in de Wet Suwi. In een dergelijk bedrijfsverzamelgebouw kunnen het Cwi, het Uvw en de gemeente hun taken op één lokatie uitvoeren. Ook kunnen private partijen, zoals uitzendbureaus en reïntegratiebedrijven, participeren in een bedrijfsverzamelgebouw. In de eerder

¹⁷² Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 6.

¹⁷³ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 6 en 54-57 en memorie van toelichting Invoeringswet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 665, nr. 3, p. 10-15.

¹⁷⁴ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 55.

¹⁷⁵ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 7 en 56 en memorie van toelichting Invoeringswet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 665, nr. 3, p. 14-15.

¹⁷⁶ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 56.

¹⁷⁷ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 10.

vermelde sno's moeten over het opzetten van bedrijfsverzamelgebouwen afspraken gemaakt worden. In de reactie op het advies van de Raad van State wordt gewezen op het feit dat een bedrijfsverzamelgebouw zou kunnen leiden tot bijvoorbeeld een soepele dossierovergang en het voeren van gezamenlijke gesprekken door een Cwi-medewerker en een klantmanager van het Uvv of de gemeente.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Advies Raad van State en nader rapport Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, A, p. 4.

ANALYSE

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3 de wetgevingsbril toegepast op de casestudie. Hierbij wordt aangesloten bij de chronologische opbouw van de beschrijving van de totstandkoming van Suwi. Dit betekent dat achtereenvolgens de samenwerking onder de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (OSV), de Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) – nog steeds vigerend onder de OSV – en ten slotte de Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi) aan bod komen. Bij elke fase wordt eerst de beschrijving van de casus kort teruggehaald, met name de rol die wetgeving speelt. Vervolgens wordt in retroperspectief het wetgevingsbeleid beschreven dat ten grondslag ligt aan het streven naar een integrale gevalshandeling door middel van samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid. De door de wetgever gezette stappen worden getypeerd in termen van de aspecten die uiteengezet zijn in hoofdstuk 2. Hierbij worden verklaringen gezocht voor de door de wetgever gemaakte keuzes. Overigens mag niet de indruk worden gewekt dat de drie genoemde perioden geheel los van elkaar te bestuderen zijn. Integendeel, ze maken allen onderdeel uit van één en dezelfde ontwikkeling. Derhalve wordt uiteindelijk een overzicht gegeven van de ontwikkelingen die het wetgevingsbeleid heeft doorgemaakt, uiteindelijk uitmondend in de Suwi.

Vervolgens worden in paragraaf 4 knelpunten geïnventariseerd die zich met name bij de Suwi voordoen. De nadruk ligt op de Suwi aangezien dat te beschouwen is als een resultaat van de ontwikkelingen die zijn ingezet sinds het rapport van de commissie Buurmeijer.

Ten slotte wordt in paragraaf 5 bekeken in welke mate de geconstateerde knelpunten terug te voeren zijn op de door de wetgever gekozen aanpak. Er kunnen zich velerlei knelpunten voordoen, maar in het kader van dit onderzoek is het van belang te kijken naar de oorzaken van knelpunten die liggen in het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Suwi.

Echter, samenwerkingsinitiatieven in de uitvoering van de sociale zekerheid zagen niet pas het licht onder de OSV. Voorafgaand aan de OSV zijn reeds samenwer-

kingsinitiatieven ontplooid. Onderzoeken naar de praktijk van deze initiatieven bieden inzichten die nuttig zijn voor de analyse die in dit hoofdstuk plaatsvindt. Het gaat om de evaluatie van pilotprojecten ter verbetering van de samenwerking tussen de arbeidsvoorziening en bedrijfsvereniging¹⁷⁹ en de inventarisatie en analyse door het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies (verder: IVA) van samenwerkingsinitiatieven die tot 1994 tot bloei zijn gekomen¹⁸⁰. Als een soort 'voorgerecht' voor de analyse die in de hierboven aangekondigde paragrafen wordt gemaakt, worden deze onderzoeken in paragraaf 2 besproken.

2 Voorgerecht: inzicht in samenwerkingsinitiatieven uit de pré-OSV periode

2.1 *Enkele pilotprojecten*

Naar mate samenwerking in de uitvoering meer in zwang raakt, zit het 'veld' ook niet stil. Zo vinden in 1993-1994 vier pilotprojecten plaats gericht op betere samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en bedrijfsverenigingen¹⁸¹. In twee pilotprojecten wordt het één-dossier model (Oosterhout en Sittard) gehanteerd, in de twee andere projecten het één-loket model (Haarlem en Winschoten). Het één-dossier model gaat uit van eenzelfde dossier bij de Arbeidsvoorziening en de bedrijfsvereniging per uitkeringsgerechtigde, bijvoorbeeld middels het hanteren van een gemeenschappelijk intakeformulier en het hanteren van één informatiesysteem. Bij het één-loket model vindt een gezamenlijke intake plaats op het kantoor van de RBA. Deze twee modellen en de pilotprojecten zijn opgezet door het landelijke CBA en het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (verder: Tica). Op regionaal niveau dienen de toegewezen modellen verder geoperationaliseerd te worden door de RBA's en uvi's middels samenwerkingsafspraken.

Bij de evaluatie van de vier pilotprojecten blijkt dat bij de toepassing en uitwerking van één model er belangrijke verschillen optreden tussen de pilots.¹⁸² Zo zijn de

¹⁷⁹ Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995.

¹⁸⁰ Zie Esser e.a. 1994.

¹⁸¹ De bedrijfsverenigingen zijn als opdrachtgevers voor de uitvoeringsinstellingen de voorlopers van het Lisv dat met OSV 1997 is ingesteld. Zie daarover uitgebreider hoofdstuk 3.

¹⁸² Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995, p. 87.

overleggen in Haarlem sterk geformaliseerd in de vorm van dagelijkse vacature-overleggen. In Winschoten is er maandelijks overleg waarnaast er regelmatig informele contacten zijn.¹⁸³ In Winschoten heeft de bedrijfsvereniging gehele toegang tot de gegevens bij de Arbeidsvoorziening, terwijl in Haarlem de bedrijfsvereniging een beperkte blik in de keuken van het RBA mag werpen.¹⁸⁴

De samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties blijkt de kwaliteit van het functioneren van die uitvoeringsorganisaties te kunnen verbeteren op een aantal punten. Het voeren van een gezamenlijke intake vermindert het meerdere malen moeten verstrekken van dezelfde gegevens door de werkzoekenden. Uit het onderzoek blijkt dat dit een positief effect heeft op de waardering van de werkzoekenden.

Voor de uitvoeringsorganisaties zelf leidt de gezamenlijke intake tot een vergroting van de doeltreffendheid middels het wegnemen van doublures. Het onderling afstemmen van de behandeling van en vervolgcontacten met de uitkeringsgerechtigden blijkt te kunnen nopen tot het direct bij de intake gezamenlijk bepalen op welke wijze de uitkeringsgerechtigde begeleid en behandeld moet worden. Middels de diverse contacten die er zijn binnen de samenwerking verbetert de informatieuitwisseling over bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, vacatures en de 'cliëntbestanden'.

Het op elkaar afstemmen van bepaalde taken, maar vooral het daarop aansluitend overlaten van bepaalde taken aan een andere uitvoeringsorganisatie blijkt echter ook zijn nadelen te kennen. Zo worden de intakegesprekken binnen het één-loket model enkel afgenomen door de bedrijfsvereniging. Voor de Arbeidsvoorziening zou dit beschouwd kunnen worden als een 'verarming' van directe informatie, aangezien door haar voorheen de (WW-)intakegesprekken gevoerd werden. Ze is daardoor volledig afhankelijk van de informatie die zij krijgt van de bedrijfsvereniging. Daar staat tegenover dat de vervolgcontacten plaats hebben op het RBA. Op dat punt vindt dus een 'verrijking' plaats.¹⁸⁵

In het algemeen blijkt uit de evaluatie dat de uitvoering van de samenwerkingsafspraken nogal eens te karakteriseren zijn als het:

¹⁸³ Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995, p. 36.

¹⁸⁴ Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995, p. 34.

¹⁸⁵ Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995, p. xv-xviii en 51 e.v.

‘louter uitvoeren van procedures, zonder dat een inspanning wordt gedaan om echt samen te werken.’¹⁸⁶

De oorzaken hiervoor liggen niet alleen bij capaciteitsproblemen, maar ook bij het ontbreken van inzicht bij de uitvoerende medewerkers ‘waar men met de samenwerking heen wil’, oftewel het ontbreken van een duidelijke visie op samenwerking. Er blijkt ook wel voldoende draagkracht voor samenwerking aanwezig te zijn. De voorgeschreven modellen worden echter niet als de beste vorm beschouwd waarin in de desbetreffende regio de samenwerking gegoten kan worden. Verder blijkt samenwerking het beste tot stand te komen daar waar de onderlinge contacten verder gaan dan de strikt formeel vereiste contacten, zoals informele overleggen en bredere uitwisseling van informatie. Pas dan blijken de samenwerkingsafspraken tot hun recht te kunnen komen.¹⁸⁷

2.2 IVA: samenwerking in beweging

Het IVA inventariseert en beschrijft in 1994 de samenwerkingsinitiatieven die tot dan toe tot bloei zijn gekomen tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, gemeenten en de bedrijfsverenigingen.

Zo brengt het IVA een viertal varianten in kaart waarlangs samenwerkingsverbanden worden ontwikkeld in de diverse RBA-regio's. De eerste ontwikkelingsvariant is de ‘laat duizend bloemen bloeien’ benadering. Hierbij komen de initiatieven ‘van onderop’ tot stand. Op geen enkele wijze wordt de invulling van de samenwerking gestuurd.

De tweede variant is de bloei- en ontwikkelingsbenadering, die veelal volgt op de vorige variant. Bij deze variant wordt op een gegeven moment op basis van de opgedane ervaringen gekozen voor een bepaalde samenwerkingsvorm waarbij de overige ‘bloemen’ gesnoeid worden.

De derde variant is de proeftuinenbenadering. De uiteindelijke samenwerkingsvorm wordt gekozen aan de hand van uitgezette proefprojecten. Deze variant kent veel gelijkenissen met de tweede variant, maar verschilt met name door de meer gestuurde opzet van de proefprojecten.

¹⁸⁶ Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995, p. xi.

¹⁸⁷ Zie Van der Aalst & Van der Werf 1995, p. xi-xii.

De vierde ontwikkelingsvariant is de top-down benadering waarbij een 'masterplan' voor de samenwerking wordt opgesteld.¹⁸⁸

Het IVA inventariseert tevens de verschillende overwegingen en motieven die de drijfveren vormen voor samenwerking.¹⁸⁹ Waarom werken volgens de studie van het IVA partijen samen? Samenwerking maakt in de eerste plaats een meer doeltreffende uitvoering van elkaars taken mogelijk (rationaliteit).

In de tweede plaats wordt beoogd de dienstverlening aan de burger te verbeteren.

Een overweging die tevens vaak speelt blijktens het IVA-onderzoek, is dat samenwerking gewoonweg (wettelijk) verplicht is.

In de vierde plaats leidt politieke druk tot de noodzaak het aantal uitkeringsgerechtigden en de duur van de uitkering te beperken. De adviezen van de commissie Buurmeijer worden namelijk overgenomen door de politiek waardoor het adagium 'werk boven inkomen' gaat prevaleren. Om dit adagium te realiseren moeten de diverse uitvoeringsorganisaties goed samenwerken. De wijze waarop de samenwerking vorm moet krijgen is echter nog niet duidelijk. Het uitvoeringsveld gaat anticiperen – alhoewel niet geheel intrinsiek gemotiveerd of weldoordacht – op de drang tot samenwerking,

'al weet men soms niet hoe of heeft men twijfels bij het nut.'¹⁹⁰

De laatste drijfveer blijkt te liggen in het legitimeren van het eigen functioneren. Met het oog op het afleggen van publieke verantwoording gaat de uitvoeringsorganisatie over tot samenwerking om daarmee aan te tonen dat ze er alles aan doet om zich goed van haar taken te kwijten.

Het zal niet eenvoudig zijn samenwerkingsinitiatieven tot één van deze motieven terug te leiden. Veelal zal het gaan om een samenspel van overwegingen, niet alleen tussen de diverse samenwerkingspartners maar ook binnen één en dezelfde uitvoeringsorganisatie. Zo blijken uitvoerende medewerkers veel te zien in het verbeteren van de dienstverlening en het verhogen van de doeltreffendheid, terwijl het management zich vaak geneigd ziet te gaan samenwerken 'omdat het moet', vanwege een verplichting of door politieke druk. De bestuurders blijken daarente-

¹⁸⁸ Zie Esser e.a. 1994, p. 20.

¹⁸⁹ Zie Esser e.a. 1994, p. 22-23.

¹⁹⁰ Zie Esser e.a. 1994, p. 23.

gen vooral waarde te hechten aan legitimering.¹⁹¹ Deze verdeling is op zich niet zo vreemd. De uitvoerende medewerkers worden aangesproken door de diverse cliënten (werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden, werkgevers) die goed en snel behandeld willen worden. De bestuurders worden vooral in bestuurlijke verhoudingen aangesproken in het kader van verantwoording en toezicht. En het management zal vaak fungeren als een soort 'middenschakel'.

Naast ontwikkelingsvarianten en motieven onderscheidt het IVA een aantal hoofdvormen van samenwerking.¹⁹² De belangrijkste vier zijn:

- de doelgroepgerichte autonome samenwerking,
- de doelgroepgerichte geïntegreerde samenwerking,
- de procesgerichte autonome samenwerking en
- de procesgerichte geïntegreerde samenwerking.

De doelgroepgerichte samenwerking kenmerkt zich doordat de organisatie van de samenwerking gericht is op een specifieke doelgroep, vaak bepaalde 'achterstandsgroepen'.

Bij de procesgerichte samenwerking wordt niet rondom een bepaalde groep samengewerkt, maar over de gehele linie, bijvoorbeeld in een gezamenlijke 'front office'. Het doel van deze vorm van samenwerking is veelal het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid en het verbeteren van de dienstverlening.

Bij autonome samenwerking blijft de verdeling van bestaande taken en verantwoordelijkheden intact. De samenwerking krijgt voornamelijk vorm middels afstemming van werkprocessen en procedurele afspraken.

Bij geïntegreerde samenwerking wordt deze verdeling losgelaten en worden bepaalde taken en verantwoordelijkheden, zoals de intake, herverdeeld of in samenwerking uitgevoerd.

Bij de samenwerking die het IVA onderzoekt, doen zich een veelheid aan problemen voor. Het IVA categoriseert de problemen in afstemmings-, verdelings- en overdrachtsproblemen.¹⁹³ Afstemmingsproblemen hebben vooral een inhoudelijk karakter en zien bijvoorbeeld op het formuleren van doel- en taakstellingen, het specificeren van doelgroepen, het vaststellen van criteria die gelden bij over-

¹⁹¹ Zie Esser e.a., p. 23.

¹⁹² Zie Esser e.a. 1994, p. 49.

¹⁹³ Zie Esser e.a. 1994, p. 96-97.

drachtmomenten van cliënten of dossiers, het zichtbaar maken van de opbrengsten van de samenwerking etc.

Verdelingsproblemen hebben betrekking op de vraag 'wie doet wat, wanneer en hoe'. Voorbeelden zijn het verdelen van de taken en verantwoordelijkheden, op welk moment wordt een cliënt overgedragen aan een andere samenwerkingspartner en welke cliënten worden overgedragen, wie neemt welke kosten op zich of levert capaciteit voor taken.

Het IVA ziet bij overdrachtsproblemen op problemen binnen een afzonderlijke organisatie tussen het bestuurlijk, management en uitvoerend niveau wat betreft de aansturing van de samenwerking. Problemen die spelen zijn onder andere de uitwisseling van informatie tussen bestuur, management en uitvoering en de ruimte om in te kunnen spelen op specifieke omstandigheden of ontwikkelingen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de vraag of regionaal gemaakte afspraken voldoende ruimte bieden om in te kunnen spelen op lokale/subregionale omstandigheden en ontwikkelingen. Ditzelfde kan spelen tussen regionaal niveau en bovenregionaal of landelijk niveau daar waar een organisatie, zoals een uitvoeringsinstelling, meerdere regio's bestrijkt. Een probleem die daarnaast ook kan spelen, is dat het uitvoerend niveau te veel aan handen en voeten gebonden is waardoor de samenwerking onvoldoende handen en voeten gegeven kan worden.

Uit het rapport vallen een aantal oorzaken te destilleren die de grondstoffen bieden voor de diverse problemen. Een eerste oorzaak is de onzekerheid bij de uitvoeringsorganisaties over toekomstige ontwikkelingen. Bijvoorbeeld wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel, de uitwerking van de conclusies van de Commissie Buurmeijer, de nieuwe OSV en de lopende discussies omtrent de toekomstige structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid leiden tot terughoudendheid bij uitvoeringsorganisaties om (vergaand) te investeren in het vormgeven van samenwerkingsverbanden.¹⁹⁴

Daar komt bij, sprekend over een tweede oorzaak, dat initiëring van samenwerking hoge kosten met zich meebrengt.¹⁹⁵ Daarbij kan gedacht worden aan kosten die samenhangen met een gezamenlijk informatiesysteem, huisvesting en inzet van personeel.

¹⁹⁴ Zie Esser e.a., p. 101.

¹⁹⁵ Zie Esser e.a., p. 75.

Een derde oorzaak, zo blijkt uit het rapport, is gelegen in (de uitvoering van) materiewet- en regelgeving. Partijen zien niet altijd het nut in van bepaalde wet- en regelgeving waardoor de daaruit voortvloeiende verplichtingen niet altijd even goed worden nageleefd.¹⁹⁶ Als voorbeeld daarvoor wordt gegeven de richtlijn passende arbeid. Onder andere de Abw en de WW kennen de voorwaarde voor het ontvangen van een uitkering dat passende arbeid gezocht en, indien aangeboden, aanvaard moet worden. In een richtlijn van mei 1992 is die voorwaarde verder uitgewerkt. Iedereen die zich door opleiding of werkervaring voor een bepaald beroep of voor arbeid op een bepaald niveau heeft gekwalificeerd, heeft een half jaar na aanvang van de werkloosheid de tijd om werk te zoeken op eenzelfde niveau. Na dat half jaar moet werk aanvaard te worden van lager niveau. Na een half jaar zal de academisch geschoolde dus niet alleen werk moeten aanvaarden van academisch niveau, maar ook van hbo niveau, later ook weer van mbo niveau en zo verder. Uit het rapport blijkt dat de uitvoerende medewerkers bij de Arbeidsvoorziening niet snel geneigd zijn tegen een academicus op een gegeven moment te zeggen dat hij aan de lopende band moet gaan staan.¹⁹⁷ Dit komt mede door het feit dat die medewerker denkt dat er sowieso wel voldoende lager geschoolde werklozen zijn en dat er verdringing plaats zal vinden. Uit evaluatie blijkt dat de wettelijke eis van passende arbeid onvoldoende wordt toegepast.¹⁹⁸ Daar waar de bedrijfsvereniging en de gemeente tot taak hebben uitkeringen te verstrekken aan degenen die voldoen aan de (wettelijke) voorwaarden kan er frictie ontstaan in de samenwerking, indien de Arbeidsvoorziening de eis van passende arbeid niet altijd volledig correct hanteert. Naast gebreken in de uitvoering van wettelijke eisen, kan de samenwerking ook stagneren doordat elke uitvoeringsinstelling bevoegd is eigen regelingen te stellen.

Een laatste oorzaak voor mogelijke problemen is dat de verschillende 'puzzelstukjes' niet goed in elkaar passen. Er is sprake van een dergelijke 'mismatch' op vier punten. In de eerste plaats is er een mismatch van belangen. Er is namelijk een scala aan belangen en belangentegenstellingen te zien. Zo kan het streven naar minder uitkeringsgerechtigden haaks staan op het willen verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Het vergroten van de uitstroom naar de arbeidsmarkt kan dermate hoge investering eisen dat het niet meer in verhouding staat tot de

¹⁹⁶ Zie Esser e.a., p. 84-85.

¹⁹⁷ Zie Esser e.a. p. 84.

¹⁹⁸ Zie daarover de Nota van Toelichting bij het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici, *Stb.* 1995, 604.

'baten'. De Arbeidsvoorziening, bedrijfsverenigingen en gemeenten richten zich niet altijd op dezelfde doelgroep. Zo heeft een bedrijfsvereniging niets van doen met een bijstandsgerechtigde en heeft de gemeente bedrijven en het bedrijfsleven niet (direct) als cliënt daar waar de Arbeidsvoorziening en de bedrijfsverenigingen dat wel hebben.¹⁹⁹

In de tweede plaats is er een mismatch van structuren van de samenwerkende uitvoeringsorganisaties. Zo zijn de bedrijfsverenigingen sterk sectoraal georganiseerd, terwijl de Arbeidsvoorziening sterk regionaal is georganiseerd in RBA's die over vrij vergaande bevoegdheden beschikken.²⁰⁰ Hierdoor liggen bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een ander niveau dan waar de samenwerking in de praktijk plaats vindt waardoor beslissingen over de samenwerking lang op zich kunnen laten wachten of de ruimte voor flexibiliteit op lokaal/regionaal niveau wordt beperkt. Andersom heeft een bedrijfsvereniging te maken met meerdere RBA's die elk hun eigen wensenlijstjes hebben.

In de derde plaats is er een mismatch van wat genoemd kunnen worden 'culturen'. Elke organisatie kent een eigen cultuur die vaak samenhang zal vertonen met haar taken. De wijze van begeleiding van cliënten door een uitkerende organisatie (bedrijfsverenigingen) met het oog op controle van de eisen die samenhangen met een uitkering verschilt van de wijze waarop cliënten begeleid worden door een arbeidsbemiddelende organisatie (Arbeidsvoorziening) in het kader van het toeleiden naar de arbeidsmarkt. Doordat bij de Arbeidsvoorziening het toeleiden naar werk voorop staat, is er minder aandacht voor de uitkering en (de controle op) de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering. Zeker ook omdat de Arbeidsvoorziening de medewerking nodig heeft van de uitkeringsgerechtigde bij het toeleiden naar werk. Bij uitkerende uitvoeringsorganisaties, zoals een bedrijfsvereniging en later het Lisv/uvi's, ligt echter de nadruk op een rechtmatige verstrekking van een uitkering. De focus richt zich daarbij dus vooral op het toekennen van de uitkering en het controleren van de voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van een uitkering. Deze cultuurverschillen maken het op één lijn krijgen van bijvoorbeeld de uitvoerende medewerkers niet makkelijk.²⁰¹

In de vierde plaats is er een mismatch van motieven die ten grondslag liggen aan samenwerkingsinitiatieven. Zoals eerder aangegeven aan het begin van deze

¹⁹⁹ Zie Esser e.a. 1994, p. 98. Zie over eenzelfde spanningsveld De Boer 1996, p. 58.

²⁰⁰ Zie ook Esser e.a. 1994, p. 74. Zie ook het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nrs. 7-8, p. 76.

²⁰¹ Zie Esser e.a. 1994, p. 75.

paragraaf, kunnen er meerdere beweegredenen zijn om tot samenwerking over te gaan. Verschillen in deze motieven tussen samenwerkingsorganisaties en tussen de interne niveaus in die organisaties (uitvoerend, management, bestuurlijk) kunnen de samenwerking laten stagneren. Indien de ene organisatie er van overtuigd is dat de dienstverlening verbeterd moet worden (interne druk) en de andere organisatie als beweegreden heeft het enkel voldoen aan een wettelijke verplichting (externe druk), zal het verschil in 'enthousiasme' op zijn minst de samenwerking en het overbruggen van de verschillen tussen de samenwerkingspartners kunnen bemoeilijken. Want, zo wordt in het rapport weergegeven:

'Samenwerking is het gevolg van een keuze. Zij staat of valt met de bereidwilligheid van de partijen (en personen) om samen te werken: als het niet klikt of men niet wil, dan komt er niets van de grond. Wettelijke regelingen ten spijt.'²⁰²

Dit maakt dat IVA tot de conclusie komt, net als dat uit de eerder besproken evaluatie van pilotprojecten blijkt, dat de wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd los lijkt te staan van het succes van de samenwerking. Zo hoeft het integreren van taken en verantwoordelijkheden in één loket niet altijd effectiever of cliëntvriendelijker te zijn als samenwerking waarbij elke organisatie haar eigen taken en verantwoordelijkheden behoudt.²⁰³

3 Van OSV naar Suwi: de door de wetgever gevolgde weg

3.1 OSV

De beschrijving laat zien dat in de OSV 1997 een verplichting is opgenomen tot samenwerking tussen de drie kolommen – uitvoeringsinstellingen, arbeidsvoorziening en gemeenten –, net als in de vroegere Algemene bijstandswet en Arbeidsvoorzieningswet. Verder dan het stellen van deze samenwerkingsplicht, in wezen een samenwerkingsopdracht, wordt er niet gegaan in regelgeving. Wel moet in de verslaglegging worden aangegeven hoe de samenwerking functioneert c.q. invulling krijgt. Zo nodig kunnen bij AMvB nadere regels worden gesteld over de wijze waarop wordt samengewerkt. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. De parlementaire enquête, uitgevoerd door de commissie Buurmeijer, heeft onder

²⁰² Zie Esser e.a. 1994, p. 97.

²⁰³ Zie Esser e.a. 1994, p. 112.

andere tot meer aandacht geleid voor de verbetering van de samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid. Uitgangspunt daarbij is dat de verbetering van de samenwerking met name dient te worden gezocht in het meer op elkaar afstemmen van de diverse werkprocessen van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Dit zonder dat de bevoegdheden- en taakverdeling hoeft te worden gewijzigd. Vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties zelf hebben, daartoe op uitnodiging van het kabinet besloten, de Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen opgericht. De regiegroep moet adviseren op welke wijze de samenwerking het beste kan worden vormgegeven.

Sprekend in termen van de in hoofdstuk 2 uiteengezette aspecten van wetgevingsbeleid kan, wat betreft de stijl van regulering, worden gesteld dat getracht wordt de uitvoeringspraktijk te modificeren. In tegenstelling tot het verankeren van een reeds in de uitvoering gegroeide praktijk, wordt een verandering in de uitvoering nagestreefd op het punt van de samenwerking. Een betere samenwerking zou leiden tot een versterking van de activerende werking van de sociale zekerheid. Tevens zou de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd, omdat onder andere wordt voorkomen dat burgers meerdere malen dezelfde informatie moeten verstrekken en de informatieoverdracht en afstemming tussen uitvoeringsorganisaties wordt verbeterd.

Hierbij wordt een aanpak gevolgd die, kijkend naar het tweede 'stijlenpaar', eerder is gericht op het bieden van ruimte aan de uitvoeringsorganisaties om zelf de samenwerking vorm te geven dan dat het te typeren is als directief. Weliswaar wordt samenwerking verplicht gesteld – wat veeleer te duiden is als het neerleggen van een logische '1+1=2' aangezien de drie kolommen van nature op elkaar zijn aangewezen bij de uitvoering van hun taken²⁰⁴ –, de uitvoeringsorganisaties krijgen de ruimte om de samenwerking zelf vorm te geven.

Dit blijkt mede uit het feit dat bewust wordt gekozen voor het niet stellen van nadere regels ter invulling van de samenwerkingsverplichting. Als redenen voor deze keuze wordt aangegeven dat de uitvoeringspraktijk bezig is met het ontwikkelen van samenwerkingsvormen en dat eerdere ervaringen leren dat een:

²⁰⁴ Zie onder andere Esser e.a. 1994, p. 17, het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nrs. 7-8, p. 74 en 349.

‘decentrale aanpak, dicht bij de problematiek, tot de beste resultaten leidt’^{205,206}

Alhoewel niet geheel duidelijk, lijken de ‘eerdere ervaringen’ die als motivering worden aangegeven voor het hanteren van deze stijl te slaan op met name de bevindingen van het IVA-onderzoek. De gehanteerde stijl werd overigens reeds expliciet aangekondigd voorafgaand aan, eigenlijk: gedurende het onderzoek van de commissie Buurmeijer. In een brief aan de Tweede Kamer met betrekking tot voorzieningen voor werklozen werd het standpunt reeds ingenomen dat in de diverse wetgeving (Arbeidsvoorzieningswet, Abw en OSV) een samenwerkingsverplichting opgenomen moet worden, maar dat geen nadere wettelijke regulering dient plaats te vinden over hoe die samenwerking op regionaal niveau ingevuld heeft te worden. In eerste instantie zou afgewacht moeten worden tot welke resultaten de initiatieven die door de diverse uitvoeringsorganisaties worden ondernomen, leiden.²⁰⁷

Aansluitend op deze stijl is de rol die wetgeving speelt, kijkend naar het ontwikkelingsproces, volgend tot stimulerend. Volgend, omdat het initiatief ter invulling van de samenwerking rust bij de uitvoeringsorganisaties. Stimulerend, omdat de uitvoeringsorganisaties worden aangezet om de Regiegroep SWI op te richten die een belangrijke rol vervult bij de verdere invulling van de samenwerking. Het volgende karakter spreekt tevens uit het feit dat wordt aangegeven dat naar aanleiding van de resultaten van de regiegroep SWI gezien wordt of regulering van de samenwerking wenselijk is.²⁰⁸

Duidelijk blijkt uit de beschrijving gegeven in hoofdstuk 3 dat het werkproces als aangrijpingspunt fungeert. De diverse werkprocessen dienen door de bestaande uitvoeringsorganisaties over de gehele breedte van hun takenpakket dusdanig op elkaar te worden afgestemd waardoor een integrale gevalsbehandeling ontstaat

²⁰⁵ Zie memorie van toelichting Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 877, nr. 3, p. 26.

²⁰⁶ Zie hierover ook memorie van toelichting Arbeidsvoorzieningswet 1996, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 450, nr. 3, p. 36.

²⁰⁷ Zie de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende Voorzieningenbeleid voor werklozen, *Kamerstukken II* 1992/93, 23 150, nr. 2, p. 5.

²⁰⁸ Zie memorie van toelichting Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 877, nr. 3, p. 32.

rondom alle werkzaamheden met betrekking tot uitkering en werk.²⁰⁹ Aangezien niet tot regulering van samenwerking wordt overgegaan, komt het aanpassen van de wettelijke uitvoeringsorganisatiestructuur waarbij een samenwerkingsvorm wordt ingebed, niet in beeld.

3.2 SWI

De Regiegroep SWI komt met een advies dat uitgebreid in de beschrijving van de totstandkoming van de Suwi in hoofdstuk 3 is besproken. Op basis van het advies wordt de wettelijke samenwerkingsplicht nader ingevuld door het Samenwerkingsbesluit SWI en de ministeriële regeling 'Vaststelling van de werkzaamheden die in een SWI-centrum worden verricht en bepalingen omtrent inschakeling van werkzoekenden'²¹⁰ en de Stimuleringsregeling SWI. In het Samenwerkingsbesluit wordt voorgeschreven dat voor 31 december 1998 door het gehele land samenwerkingsovereenkomsten moeten zijn gesloten. In de overeenkomsten dient over in ieder geval een veertiental onderwerpen, opgesomd in het besluit, afspraken te zijn gemaakt. Eveneens is bepaald in het besluit dat voor 31 december 2000 de SWI-centra moeten zijn gerealiseerd. Ten slotte wordt voorgeschreven dat een aantal werkzaamheden, opgenomen in de Samenwerkingsregeling SWI, in de SWI-centra wordt verricht. Het gaat om:

- de presentatie van de vacatures en zo mogelijk direct bemiddelen naar werk;
- de administratieve intake;
- de globale fasering;
- het innemen van de uitkeringsaanvraag en doorverwijzing naar een uitkeringsinstantie en
- de kwalificerende intake.

Hiermee is, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, één van de door de Regiegroep geïnventariseerde samenwerkingsvarianten als minimumvariant voorgeschreven daar

²⁰⁹ Zie de brief van de staatssecretaris SZW betreffende de toekomstige uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 215, nr. 1, p. 8-9, memorie van toelichting Arbeidsvoorzieningswet 1996, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 450, nr. 3, p. 34 en memorie van toelichting Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 877, nr. 3, p. 27.

²¹⁰ De titel van deze regeling wordt al snel veranderd in Samenwerkingsregeling SWI, *Stcrt.* 1998, 98, p. 10.

waar de Regiegroep adviseert om de samenwerkingspartners op lokaal en regionaal niveau zelf uit (een combinatie van) de SWI-varianten te laten kiezen.²¹¹

De uiteindelijke vormgeving van de SWI-centra wordt overgelaten aan de uitvoeringsorganisaties waarbij op regionaal niveau tot nadere invulling van de samenwerking wordt gekomen door middel van de eerder genoemde samenwerkingsovereenkomsten. Dit, als duidelijk moge zijn, met inachtneming van de in de hiervoor weergegeven wettelijke richtlijnen. Bij deze SWI-aanpak blijft de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden intact; een deel van de werkprocessen van de arbeidsvoorziening, de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen dienen in de SWI-centra te worden gebundeld. Om de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden op een objectieve en uniforme wijze te laten plaatsvinden, wordt de in hoofdstuk 3 omschreven fase-indeling later, in mei 1998, ook in de Samenwerkingsregeling vastgelegd. De regeling wordt op dit punt later uitgebreid aangezien eerst de afronding van een pilot wordt afgewacht.²¹² Alle uitvoeringsorganisaties behoren deze fase-indeling op eenzelfde wijze te hanteren.

De wetgevingsbril toepassend, blijkt dat het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de diverse wetgeving ook in deze fase gericht is op het modifieren van de bestaande uitvoeringspraktijk. Het is weliswaar zo dat de minimaal gewenste SWI-samenwerkingsvorm aansluit op initiatieven die reeds in enkele regio's zijn genomen. In overwegende mate komt de uitvoeringspraktijk nog niet overeen met de gewenste SWI-situatie. Zo blijkt uit een inventarisatie van de stand van (SWI-samenwerkings)zaken, uitgevoerd door KPMG in 1997, dat er een grote variëteit in samenwerkingsvormen is. Of gewoonweg nog ontbreekt: er zijn 91 gemeenten waar nog geen sprake is van SWI-samenwerking.²¹³ Van de 128 samenwerkingsverbanden die al wel bestaan, zijn er 55 operationeel.²¹⁴ Daarbij blijken onder de

²¹¹ Zie *Samenwerking in dynamisch perspectief* 1997, p. 13-14 en 17. De Regiegroep is zelfs van mening dat ruimte gelaten moet worden voor een samenwerkingsvorm waarbij alleen de gemeente en de arbeidsvoorziening of de uitvoeringsinstellingen en de arbeidsvoorziening in SWI-vorm samenwerken.

²¹² Zie Samenwerkingsregeling SWI, *Stcrt.* 1998, 98, p. 10. Met deze regeling wordt overigens tegelijkertijd, als aangekondigd in *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 XV, nr. 49, p. 2, noot 1, de term 'SWI-centrum' in de regeling vervangen door Centrum voor werk en inkomen (Cwi). Zie hier de geboorte van Cwi in de wetgeving. Het goochelen met en wijzigen van namen is in de sociale zekerheid overigens geen zeldzaamheid.

²¹³ Zie *Tweede foto van SWI-samenwerkingsverbanden* 1997, p. 19.

²¹⁴ Zie *Tweede foto van SWI-samenwerkingsverbanden* 1997, p. 18.

bestaande samenwerkingsverbanden grote verschillen te bestaan. Zo vindt in 38% van de gevallen de kwalificerende intake – één van de taken die ingevolge de Samenwerkingsregeling SWI in een SWI-centrum moet plaatsvinden – plaats in een SWI-centrum. Dit betekent dat ze bij het merendeel van de gevallen (62%) nog niet plaatsvindt. Kortom, de wetgeving wordt nadrukkelijk modificerend ingezet. De 'foto' laat overigens wel zien dat er volop aan de samenwerking wordt gewerkt. In minder dan een jaar tijd (van oktober 1996 tot juli 1997) is bijvoorbeeld het aantal operationele samenwerkingsverbanden gegroeid, van 33 naar 55 plaatsen.²¹⁵ Tevens vindt in het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden, te weten 85%, reeds een gezamenlijke administratieve intake plaats.

In de SWI-fase wordt wederom ruimte geboden aan differentiatie in de regio's waardoor kan worden gesteld dat een stijl wordt gehanteerd gericht op het bieden van ruimte aan de uitvoeringsorganisaties. Daarentegen is de ruimte die wordt geboden meer ingeperkt dan in de voorliggende periode; van zuivere 'laat duizend bloemen bloeien' is geen sprake meer. Op essentiële onderdelen worden met een directieve stijl voorschriften uitgevaardigd die de uitvoeringsorganisaties weinig ruimte voor eigen keuzes en differentiatie overlaten. Te wijzen valt op het moeten samenwerken in SWI-centra, het voorschrijven van taken die in elk geval in deze centra moeten worden uitgevoerd en het op een uniforme wijze moeten hanteren van de fase-indeling. Met SWI verschuift de gehanteerde stijl meer richting een directieve stijl waar voorheen een veel grotere keuzevrijheid werd geboden wat betreft de invulling van de samenwerking.

De keuze in het advies van de Regiegroep om nadere regels ter invulling van de samenwerkingsverplichting te stellen, is met name ingegeven door, zo wordt aangegeven in het advies, de complexiteit van het samenwerkingsvraagstuk en het willen creëren van zekerheid voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. De nadere regelgeving die de Regiegroep voor ogen heeft, betreft met name het vastleggen van een termijn waarbinnen de samenwerkingspartners tot afspraken moeten komen over de vormgeving van de samenwerking, het aanduiden van onderwerpen die in de samenwerkingsovereenkomsten moeten worden behandeld en het uniform hanteren van de fase-indeling.²¹⁶ Aan de overweging dat de complexiteit

²¹⁵ Zie *Tweede foto van SWI-samenwerkingsverbanden 1997*, p. 5. De Boer geeft met de beschrijving van de totstandkoming van SWI-centrum Amstelland - één van de eerste operationele centra - een goed inzicht in de totstandkoming van een centrum. Zie De Boer 1996.

²¹⁶ Zie *Samenwerking in dynamisch perspectief 1997*, p. 18-19.

van de samenwerking regelgeving noodzakelijk maakt, lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat indien in wetgeving de richting wordt aangegeven volgens welke de samenwerking zich moet ontwikkelen en deadlines worden gesteld, de uitvoeringsorganisaties beter tot samenwerking kunnen komen. Ik spreek hier over 'lijkt' aangezien in het advies van de regiegroep niet expliciet wordt ingegaan op de correlatie tussen de complexiteit van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en de rol van regelgeving.

De feitelijk tot stand gekomen nadere regelgeving gaat, als gezegd, echter verder dan de Regiegroep adviseert.²¹⁷ Fenger constateert eenzelfde tendens naar een meer directieve stijl. Alhoewel hij daarvoor andere termen gebruikt, laat zijn analyse dezelfde wijziging in stijl zien. Kijkend naar de gehanteerde beleidsinstrumenten geeft hij namelijk aan dat de gekozen beleidsinstrumenten een ontwikkeling hebben doorgemaakt van stimulering onder OSV en de eerste fase van de werkzaamheden van de Regiegroep, via structureren ingevolge het eindadvies van de Regiegroep naar reguleren met de kabinetsreactie en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Hij stelt dat met de laatste stap het kabinet het voortouw neemt en de sturingspogingen er op gericht zijn om de samenwerking dwingend tot stand te brengen.²¹⁸

De meer directieve stijl blijkt met name uit het feit dat de uitvoeringsorganisaties niet meer uit de diverse samenwerkingsvarianten kunnen kiezen of daar een combinatie van kunnen maken, maar één variant als minimum voorgeschreven hebben gekregen. Ter motivering voor deze keuze wordt in de kabinetsreactie op het advies aangegeven dat uit eerste ervaringen met een aantal samenwerkingsexperimenten blijkt dat samenwerking op één locatie de dienstverlening sterk verbeterd, doublures voorkomt, meer activerend werkt en betere afstemming mogelijk maakt.²¹⁹

Dit motiveert echter nog niet waarom voor een aanpak is gekozen waarbij de ruimte voor de uitvoeringsorganisaties verder wordt beperkt dan door de Regiegroep geadviseerd is. Bevreemdend is ook dat ter onderbouwing wordt verwezen naar het IVA-onderzoek. Het betreft hetzelfde onderzoek dat in dit hoofdstuk reeds in paragraaf 2 is besproken. Enkel het aan het eind van paragraaf 2 opgenomen citaat maakt al duidelijk dat een verwijzing naar het IVA-onderzoek de gekozen aanpak in de wetgeving niet legitimeert.

²¹⁷ Zie hierover ook Fenger 2001, p. 131-137.

²¹⁸ Zie Fenger 2001, p. 148-151.

²¹⁹ Zie Kabinetsreactie SWI-advies, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 000 XV, nr. 57, p. 4.

Bovendien laat de eerder genoemde KPMG-‘foto’ zien dat het aantal samenwerkingsverbanden in de periode voorafgaand aan de SWI-regelgeving toeneemt. Waarom de gehanteerde stijl dan toch meer directief wordt, is niet duidelijk. Misschien dat de door Kuijpers naar voren gebrachte interpretatie dat het kabinet licht geïrriteerd was door de vrijblijvendheid van het advies van de Regiegroep een verklaring geeft.²²⁰ Los van het feit dat een dergelijke redenering moeilijk hard te maken is, zou het natuurlijk slechts voor een deel een verklaring kunnen zijn. Een andere verklaring zou kunnen zijn, alhoewel ook niet geheel hard te maken, dat er een vanzelfsprekende reactie bestaat voor het wettelijk vastleggen van de uitkomst van een proces als SWI. Het advies van de regiegroep SWI wordt beschouwd als een sluitstuk van de zoektocht naar de beste samenwerkingsvormen. Dit wellicht gepaard gaande met de behoefte aan het bieden van meer zekerheid over de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt en het hebben van meer uniformiteit in de uitvoering, maakt dat het een welhaast vanzelfsprekende stap wordt om de uitkomst van de zoektocht wettelijk vast te leggen en de knoop door te hakken: samenwerking in SWI-centra waarin in ieder geval een vastgelegd minimumpakket aan taken wordt uitgevoerd.

Het ontwikkelingsproces laat ook een gemengd beeld zien waarbij verschuivingen plaatsvinden. Enerzijds wordt stimulerend opgetreden, zeker met het ter beschikking stellen van subsidies voor het realiseren van SWI-centra. Anderzijds is het wetgevingsbeleid meer initiërend doordat op essentiële onderdelen keuzes worden voorgeschreven. De wetgever trekt meer het initiatief naar zich toe. De intentie hierbij is het vastleggen van minimumvoorwaarden waaraan SWI-centra moeten voldoen. Met betrekking tot de wijze waarop de uitvoering van deze taken wordt vormgegeven en de keuze om meer taken in een SWI-centrum uit te voeren, wordt het initiatief overgelaten aan de uitvoeringsorganisaties zelf. Ter facilitering van de samenwerking wordt door de minister het procesmanagement SWI opgezet. Het procesmanagement SWI dient het samenwerkingsproces te coördineren, de totstandkoming van SWI-centra te begeleiden, als vraagbaak te fungeren en de ontwikkelingen in de samenwerking te monitoren.²²¹ Daarnaast wordt uit de betrokken uitvoeringsorganisaties een begeleidingscommissie SWI opgezet. Om de voortgang in de samenwerking goed in de peiling te kunnen houden en, zo nodig, bij te sturen, vindt regelmatig bestuurlijk overleg over de samenwerking plaats tussen de bewindslieden, de besturen van de arbeidsvoorziening, Lisv en gemeenten

²²⁰ Zie Kuijpers e.a. 1999, p. 35.

²²¹ Zie Kabinetsreactie SWI-advies, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 000 XV, nr. 57, p. 6.

(VNG) en het procesmanagement SWI.²²² Deze handelwijze bij de implementatie van de SWI-regelgeving getuigt ook van een meer initiërende aanpak. Zeker daar waar voorheen de uitvoeringsorganisaties met name enkel via de band van rapportageverplichting inzicht moesten geven in de voortgang in de samenwerking. Kortom, met de SWI-regelgeving wordt door de wetgever meer werk van samenwerken gemaakt.

Als aangrijpingspunt blijft nog steeds het werkproces fungeren, alhoewel het moeten oprichten van SWI-centra waarin arbeidsvoorziening, uitvoeringsinstellingen en gemeenten samenwerken ontegenzeggelijk van invloed kan zijn op de organisatiestructuur. Formeel gaat het echter nog steeds om drie afzonderlijke organisaties met eigen taken en bevoegdheden. In realiteit zal het moeten samenwerken in SWI-centra invloed hebben op de (interne) organisatie(structuren). Denk aan de personele en financiële consequenties die samenhangen met het werken met één loket.

3.3 *Suwi*

Met de uiteindelijke Suwi worden de herstructurering van de uitvoeringsorganisatie en het streven naar betere samenwerking samengebracht. Met de herstructurering wordt de invloed van de sociale partners op de uitvoering van de sociale zekerheid verminderd en komt een (voorlopig) einde aan een lange discussie over de vraag of de sociale zekerheid door private marktpartijen of door publieke organen moet worden uitgevoerd. Daarmee ontstaat een nieuwe uitvoeringsstructuur; de arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen verdwijnen waarvoor het Cwi en het Uvw in de plaats komen. In de Wet Suwi, die in werking is getreden op 1 januari 2002, en daaruit voortvloeiende regelgeving wordt de vorm waarin wordt samengewerkt door alsmede het samenwerkingsproces van het Cwi met het Uvw en de gemeenten voorgeschreven. Het referentiewerkproces, door de Raad van Bestuur van Cwi voorgeschreven, schrijft met het oog op uniformiteit in het uitvoeringsproces tevens voor op welke wijze het Cwi zijn taken moet uitvoeren.

Met de invoering van de Wet werk en bijstand heeft zich tussentijds een wezenlijke verandering in de uitvoering van de bijstand voorgedaan. De gemeente krijgt een budget voor reïntegratieactiviteiten en een budget voor bijstandsuitkeringen. Het uitkeringsbudget is gefixeerd; eventuele overschotten of tekorten komen ten

²²² Zie Kabinetsreactie SWI-advies, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 000 XV, nr. 57, p. 6.

gunste of ten laste van de algemene begroting van de gemeente. Een gemeente die veel mensen weer terug aan het werk krijgt, wordt dus beloond met een extra financieel voordeel. Tegelijkertijd krijgt de gemeente meer ruimte om zelf invulling te geven aan de wijze waarop de bijstand wordt uitgevoerd. Dit met uitzondering van de materiële eisen volgens welke iemand wel of geen recht heeft op een bijstandsuitkering.

Met de invoering van de Wwb is in de Wet Suwi een experimenteerartikel, artikel 82a, opgenomen op basis waarvan in een regio andere vormen van samenwerking, na goedkeuring door de minister, mogen worden uitgetoetst. Hierbij geldt wel het uitgangspunt dat niet mag worden getornd aan delen van het bestaande takenpakket van het Cwi.

Met de wetgevingsbril kijkend naar de Suwi zet de lijn van modificeren zich door. Nog steeds zijn de inzichten uit het onderzoek van de commissie Buurmeijer een belangrijke drijfveer voor het willen aanpassen van de (samenwerking in de) uitvoering. Ditmaal is niet alleen het doel de samenwerkingsprocessen in de uitvoering te verbeteren, maar wordt de gehele uitvoeringsstructuur op de schop genomen. Hierbij wordt de met SWI ingezette lijn doorgezet en versterkt.

Weliswaar komen er reeds SWI-centra voor waarin de taken worden uitgevoerd die ingevolge de Suwi-wetgeving in de Cwi's plaats hebben te vinden, in overwegende mate is dit echter nog niet het geval.²²³ Zo wordt in een onderzoek van het Ctsv, uitgevoerd in 1999, aangegeven dat er in totaal 160 samenwerkingsovereenkomsten zijn ondertekend die zien op 205 afzonderlijke SWI-centra en dat in ongeveer een kwart van deze centra daadwerkelijk diensten worden uitgevoerd voor cliënten.²²⁴ In de functionerende centra vindt een variëteit aan activiteiten plaats waarbij (ook) niet in alle gevallen sprake is van een gemeenschappelijke intake; één van de taken die ingevolge de SWI-regelgeving vanaf 2000 in de centra zou moeten plaatsvinden.²²⁵ Waar overigens reeds sprake is van een gemeenschappelijke intake, leidt dit niet tot 'één' intake. Meestal vindt bij de uitvoeringsinstellingen of de gemeenten een tweede aanvullende intake plaats.²²⁶ Al met al poogt de wetgever met Suwi wederom, of nog steeds, de uitvoeringspraktijk te modificeren.

²²³ Zie Kuijpers e.a. 1999, p. 33.

²²⁴ Zie *Samenwerking werk en inkomen* 1999, p. 6.

²²⁵ Zie *Samenwerking werk en inkomen* 1999, p. 11-17.

²²⁶ Zie *Samenwerking werk en inkomen* 1999, p. 57.

Voor de wetgevingsstijl is van belang te wijzen op het feit dat de totstandkoming van Suwi wordt gedomineerd door de ideologische discussie over de vraag of de sociale zekerheid door private marktpartijen of door publieke organen moet worden uitgevoerd. Een daarmee nauw verweven belangrijke discussie die een sterke stempel drukt op het totstandkomingsproces van Suwi, is de rol van de sociale partners bij, lees: de vermindering van de invloed van de sociale partners op de uitvoering van de sociale zekerheid.²²⁷

Bekke en Van Gestel maken in hun onderzoek de totstandkoming van de Suwi inzichtelijk waarbij op een fascinerende wijze 'die Wende' in kaart wordt gebracht.²²⁸ Duidelijk blijkt uit hun studie dat met Suwi wordt beoogd meer grip te krijgen op de uitvoering van de sociale zekerheid waarbij door middel van directe sturing van de uitvoeringsorganisaties de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt.²²⁹ Dit komt ook expliciet naar voren in de memorie van toelichting bij de Wet Suwi waarin wordt aangegeven dat wordt gekozen voor de landelijk publieke organisaties (Uwv en Cwi) aangezien deze goed stuurbaar zijn door de minister.²³⁰

Een exemplarisch voorbeeld is dat tijdens de voorbereiding op de nieuwe uitvoeringsstructuur Van Nes en Rieken, door het departement ingehuurd consultants, het voorstel doen om Uwv en Cwi op ruime afstand te zetten en een Raad van Toezicht te benoemen die de uitvoering van de Raad van Bestuur controleert en zo nodig bijstuurt. Bekke en Van Gestel noemen dit 'gepositioneerd tussen minister en uitvoeringsorganisaties'. Dit voorstel wordt echter niet met open armen ontvangen en in plaats daarvan wordt in de Wet Suwi een Raad van Advies geconstitueerd bij Uwv en Cwi die enkel een adviserende rol vervult ten behoeve van de Raad van Bestuur waardoor een directe aansturingsconstructie door de minister tot stand komt.²³¹ De leden van de beide Raden worden benoemd door de minister. Hiermee wordt overigens afgeweken van het eerdere nadere kabinetsstandpunt volgens welke de zbo's op meer afstand van de minister worden geplaatst en er wel een raad van toezicht wordt ingesteld.²³² Hierop wordt ook gewezen in de

²²⁷ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 12.

²²⁸ Zie Bekke & Van Gestel 2004, met name de hoofdstukken 3 en 4.

²²⁹ Zie Bekke & Van Gestel 2004, p. 107.

²³⁰ Zie memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 12-13.

²³¹ Zie Bekke & Van Gestel 2004, p. 102-103.

²³² Zie brief minister en staatssecretaris betreffende SZW betreffende nader kabinetsstandpunt Suwi, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 448, nr. 7, p. 14 en 21.

evaluatie van de Wet Suwi. In de evaluatie wordt dan ook aanbevolen de Raden van Advies om te zetten tot Raden van Toezicht.²³³

Met het steviger grip willen hebben op de uitvoering kenmerkt de wetgevingsstijl zich, de lijn ingezet met SWI doorzettend, steeds meer als directief.²³⁴ Het gevolgde wetgevingsbeleid ademt een top down-benadering waarbij met een directieve stijl de samenwerkingsvorm en het samenwerkingsproces uniform worden voorgeschreven.²³⁵ Daar waar onder SWI wordt voorgeschreven dat een uitvoeringsorganisatie bepaalde taken in een SWI-centrum heeft uit te voeren, is onder Suwi exact voorgeschreven welke organisatie welke activiteiten uitoefent in de processen rondom werk en uitkering waarmee het pad van de samenwerking door de wetgever wordt vastgelegd, van de eerste intake tot en met de reïntegratie. Het samenwerkingsproces wordt tevens gereguleerd door regelgeving afkomstig van de Raden van Bestuur van Cwi en Uvw.²³⁶ Zo moet de uitvoering binnen de Cwi's plaatsvinden volgens het referentiewerkproces.²³⁷

De verklaring voor het hanteren van de meer directieve wetgevingsstijl lijkt in ieder geval terug te voeren te zijn op het steviger grip willen krijgen op de uitvoering. Verder lijkt het met de wettelijke herverkaveling van de verantwoordelijkheden tussen private en publieke partners voor de wetgever welhaast een natuurlijke stap om de, met de SWI ingezette samenwerkingsvorm te gaan reguleren. Met Suwi wordt de SWI-samenwerking wettelijk ingebed met name door het oprichten van Cwi als een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie. Een derde verklaring voor het hanteren van deze stijl lijkt te liggen in het streven rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te bieden: elke burger heeft recht op een kenbare gelijke, uniforme behandeling door Cwi, ongeacht bij welke Cwi-vestiging wordt aangeklopt.²³⁸

²³³ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 25-26, 28 en 85.

²³⁴ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 47.

²³⁵ Zie Bekke & Van Gestel 2004, p. 136. Zie in deze zin ook Fenger 2001, p.300-302 en Gallyas 2004, p. 40, 57.

²³⁶ Zie voor een voorbeeld met betrekking tot Uvw op het vlak van de controle op sollicitatieactiviteiten: *Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet 2004*, p. 7-8.

²³⁷ Zie *Organisatiebesluit Cwi, Stcrt. 2002*, 196, p.19. Zie hierover ook de memorie van antwoord *Kamerstukken I 2001/02*, 27588, nr. 38, p. 17, waar wordt gesproken van uniformiteit in werkprocessen, verwijzend naar het referentiewerkproces.

²³⁸ Zie *Brief minister en staatssecretaris SZW betreffende voortgangsrapportage Suwi, Kamerstukken II 2000/01*, 26 448, nr. 16, p. 10-12.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de wetgever een volgende rol in het ontwikkelingsproces achter zich heeft gelaten en vooral initiërend optreedt. Dit met name ingegeven door het regeerakkoord dat in 1998 is gesloten. In het regeerakkoord wordt wederom teruggegrepen op de bevindingen van de parlementaire enquête die als beweegredenen worden aangegeven voor een herijking van de uitvoeringsstructuur. Een herijking die de basis vormt voor de eerste Suwivoorstellen (zie hoofdstuk 3). Exemplarisch voor de initiërende rol is dat de regie over de veranderingen van de uitvoeringsorganisatie naar aanleiding van de Suwivetgeving niet wordt gelegd bij de bestaande uitvoeringsorganisaties van waaruit de nieuwe organisaties moeten worden vormgegeven, maar door de direct onder de minister ressorterende Veranderorganisatie Suwi.²³⁹

Na onder de OSV en SWI het werkproces als aangrijppingspunt te hebben genomen, wordt met Suwi tevens de organisatiestructuur het aangrijppingspunt. Wat de wetgever in feite doet is het beoogde samenwerkingsproces wettelijk uitkristalliseren in een nieuwe organisatiestructuur. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden op een (deels) nieuwe wijze verdeeld en (deels) worden nieuwe organisaties ingesteld zoals het Uv en de Cw. De nieuwe uitvoeringsstructuur wordt opgezet waarmee de wetgever verwacht een betere uitvoering van de sociale zekerheid te realiseren: mede door middel van een goede samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties een rechtmatige uitvoering tot stand brengen waarbij zoveel mogelijk werkzoekenden aan een baan worden geholpen.

Binnen de Suwi wijkt het wetgevingsbeleid op het vlak van de bijstand, althans wat betreft de gemeenten, op wezenlijke punten af van de bovenstaande keuzes. Het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Wwb kenmerkt zich wat stijl betreft door de ruimte die de gemeenten in grote mate krijgen om de wijze van uitvoering van de bijstand in te vullen. De wetgever treedt minder normerend op waardoor gemeenten met de Wwb een grote mate van handelingsvrijheid krijgen. Hiermee wil de wetgever de gemeenten stimuleren meer werk te maken van het aan het werk krijgen van bijstandsuitkeringsgerechtigden. Dit effect wordt vergroot doordat als aangrijppingspunt voor regulering niet het werkproces is genomen, maar de output in de vorm van het gefixeerde uitkeringsbudget. Het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Wwb wijkt dus niet alleen af van het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Suwi, het staat er op onderdelen haaks op.

²³⁹ Zie nader kabinetsstandpunt Suwi, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 448, nr. 7, p. 33 en memorie van toelichting Wet Suwi, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3, p. 17.

Op aandringen van de gemeenten en het parlement is met de invoering van de Wwb het experimenteerartikel 82a in de Wet Suwi opgenomen. De vraag is of met deze experimenteermogelijkheid voldoende ruimte geboden wordt om tegemoet te komen aan de dissonantie tussen de Wwb en Suwi. Zo geldt ingevolge het Besluit experimenten Suwi als voorwaarde dat het Cwi geheel of deels de uitkeringsintake moet blijven uitvoeren.²⁴⁰ Dit betekent dat bijvoorbeeld niet kan worden afgesproken dat een gemeente direct de gehele (uitkerings)intake gaat verzorgen, zodat Cwi zich helemaal kan richten op het vinden van werk.

Verder is Cwi ingevolge de wetgeving centraal en landelijk georganiseerd met de Raad van Bestuur als kapitein van het schip (en de minister als admiraal) en dient de aanvraag voor een experimentstatus te worden ingediend door de Raad van Bestuur van Cwi (samen met Uvw en/of gemeenten) en niet door de vestigingsdirecteur van een Cwi-vestiging waar de gemeente dagelijks mee te maken heeft. Welke invloed deze voorwaarden hebben op de ruimte om te experimenteren is niet inzichtelijk. Bij voorbaat kan echter niet worden gesteld dat artikel 82a Suwi voldoende ruimte biedt voor gemeenten om de Wwb-verantwoordelijkheid waar te maken.

3.4 *Van OSV naar Suwi*

Met de wetgevingsbril op wordt duidelijk dat het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de regulering van de samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid in betrekkelijk korte tijd een ontwikkeling heeft doorgemaakt die op z'n minst als niet gering mag worden gekenschetst.

De OSV stamt uit 1997 daar waar de Wet Suwi in 2002 in werking is getreden. De parlementaire enquête heeft onder andere de gebrekkige samenwerking blootgelegd. Sindsdien is getracht de samenwerking in positieve zin te veranderen waarmee de modifierende stijl de boventoon voert in het onderhavige wetgevingsbeleid en gedurende de gehele periode een constante factor vormt.

De gehanteerde aanpak bij het veranderen van de samenwerking in de uitvoering heeft echter wel een stijlverandering doorgemaakt. Daar waar onder de OSV veel ruimte wordt geboden aan de uitvoeringsorganisaties om zelf invulling te geven aan de samenwerking is, via SWI, bij de Suwi veel meer sprake van het voorschrijven van de vorm en wijze van samenwerking; van ruimte bieden naar directief.

²⁴⁰ Zie Besluit experimenten Suwi, *Stb.* 2004, 132, artikel 2, tweede lid.

Eenzelfde verschuiving is te zien met betrekking tot het ontwikkelingsproces. Onder de OSV treedt de wetgever volgend en stimulerend op. Gedurende SWI, uitmondend in de Suwi is de insteek bij het wetgevingsbeleid steeds meer initiërend geworden.

Een constante factor in het wetgevingsbeleid is dat het met name procesgericht is; steeds wordt getracht de werkprocessen van de bestaande uitvoeringsorganisaties beter op elkaar afgestemd te krijgen. Met de Suwi komt daar de organisatiestructuur als aangrijpingspunt bij. Dit is overigens tevens ingegeven door andere doeleinden dan het verbeteren van de samenwerking, met name het verminderen van de invloed van de sociale partners op de uitvoering van de sociale zekerheid. Opgemerkt zij dat, als eerder aangegeven, het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de wijziging van de Abw in de Wwb op een aantal wezenlijke punten dissonant met de hier geschetste grote lijnen.

4 Knelpunten bij de Suwi

4.1 Inleiding

Nu de door de wetgever gevolgde weg bij het verbeteren van de samenwerking is getypeerd in de termen van het onderhavige onderzoek, worden in deze paragraaf knelpunten geïnventariseerd die zich voordoen of zich voor kunnen doen binnen de Suwi. De Suwi is pas sinds 2002 in werking getreden waardoor de doorwerking in de praktijk en de feitelijke effecten nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd.

Dit wil niet zeggen dat over de eerste ervaringen met de nieuwe uitvoeringsstructuur niets te melden valt. Niet alleen zijn nu reeds het nodige empirisch materiaal over en andersoortige onderzoeken naar het functioneren van het Suwi-stelsel beschikbaar, de Suwi is ook niet uit de lucht komen vallen en heeft een geschiedenis aan ervaringen met samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid aan haar vooraf zien gaan.

Het feit dat de Suwi-wetgeving slechts enkele jaren 'in de lucht is', noopt wel tot het in perspectief plaatsen van de hier nader te constateren knelpunten. In korte tijd hebben zich namelijk veel wijzigingen voorgedaan. Deze wijzigingen vergen tijd voor de uitvoering om zich aan te passen. Dat er zich daarom in de beginfase (opstart)problemen voordoen, is niet meer dan logisch. Het in deze paragraaf geschetste beeld moet daarom ook in dat perspectief worden gezien. Rekening ge-

houden dient te worden met het feit dat de praktijk zich blijft ontwikkelen en zich dus verder kan verbeteren.²⁴¹ Edoch, de Suwi vormt de casestudy aan de hand waarvan in het onderhavige onderzoek wordt verkend welke (on)mogelijkheden wetgeving te bieden heeft bij het verbeteren van de publieke dienstverlening, specifiek het creëren van een integrale gevalsbehandeling door middel van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Dit maakt dat het niet onoverkomelijk is dat hier wordt ingegaan op de huidige stand van zaken en de knelpunten die zich op dit moment voordoen of zich de afgelopen paar jaar hebben voorgedaan. Zeker ook aangezien op deze wijze wellicht inzicht kan worden gekregen in de wijze waarop de wetgever startproblemen kan voorkomen. Overigens zal blijken dat in ieder geval een aantal knelpunten terug te leiden zijn tot de door de wetgever gekozen structuur en dus in zekere mate 'tijdsbestendig' zijn.

4.2 *Tijdsdruk en stapeling van veranderingen*

De Wet Suwi en de Invoeringswet Suwi zijn op 27 november 2001 aangenomen door de Eerste Kamer, vervolgens op 18 december 2001 uitgegeven in het Staatsblad om per 1 januari 2002 in werking te treden. Er is wel tot op zekere hoogte vooruitgelopen op de wetgeving, maar dat de uitvoeringsorganisaties voor de inwerkingtreding voldoende zijn voorbereid is niet geheel het geval.²⁴² Zo zijn de noodzakelijke ICT-voorzieningen, ten behoeve van de intake en gegevensuitwisselingen tussen Cwi, gemeente en Uvw, nog niet gereed.²⁴³ Overigens blijft ook de samenwerking wat betreft het gezamenlijk opzetten van de ICT-infrastructuur achter.²⁴⁴ Hetzelfde geldt voor de personele verschuivingen van bijvoorbeeld de gemeenten naar de Cwi's. Zo beschouwt 53% van de gemeenten de aanpassingen in de taakvervullingen van het personeel als een knelpunt. Ook geeft 53% van de gemeenten aan dat de benodigde cultuuromslag nog niet echt doorgedrongen is in de organisatie.²⁴⁵ Denk hierbij bijvoorbeeld aan het casemanagement en de indeling van het adagium 'werk boven inkomen'. Met het oog op deze signalen is in de Suwi wetgeving de mogelijkheid gecreëerd voor gemeenten om samen met het

²⁴¹ Zie bijvoorbeeld Bunt e.a. 2004, p. 7 en *Tussenevaluatie van de Wet Suwi* 2005, p. 3.

²⁴² Zie Kok e.a. 2001, p. 21, Kok e.a. 2002, p. 22 en 29, en *Implementatie wet Suwi bij gemeenten* 2002, p. 34-35.

²⁴³ Zie Kok e.a. 2001, p. 16, Kok e.a. 2002, p. 32 en 52, *Implementatie wet Suwi bij gemeenten* 2002, p. 16-17, *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen* 2004, p. 40.

²⁴⁴ Zie Bekke & Van Gestel 2004, p. 153 en *ICT en de keten van werk en inkomen* 2004, p. 27.

²⁴⁵ *Implementatie wet Suwi bij gemeenten* 2002, p. 33.

Cwi in hun regio uitstel aan te vragen van de inwerkingtreding van de Wet Suwi tot 1 april 2002. Tweeëntwintig gemeenten hebben daarvan gebruik gemaakt.

Een ander knelpunt gekoppeld aan de tijdsdruk ligt in het feit dat Cwi-medewerkers, zo geven ze ook zelf aan, nog kampen met een tekort aan kennis en ervaring op het terrein van de uitkeringsintake. Naast het feit dat weinig consultants van gemeentelijke sociale diensten de stap hebben gezet naar Cwi's, zijn de Cwi-medewerkers nog onvoldoende voorbereid op hun nieuwe taak.²⁴⁶ De veelal ex-medewerkers van de arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn wellicht nog niet toereikend opgeleid in en hebben nog weinig ervaring met het uitvoeren van de uitkeringsintake.²⁴⁷

Als een versterkend effect speelt in dit kader dat in de totstandkoming van de uiteindelijke Suwi-wetgeving nogal drastische beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden. Het eerste Suwi-voorstel voorzag in een uitvoeringsstructuur waarin een belangrijke rol was weggelegd voor private partijen die delen van de sociale zekerheid zouden moeten gaan uitvoeren. In het uiteindelijke Suwi-voorstel wordt de uitvoering neergelegd bij geheel publieke partijen, het Uvw en de Cwi, waarbij alleen de reïntegratieactiviteiten worden geprivatiseerd. In minder dan een jaar tijd is de oriëntatie op de nieuwe uitvoeringsstructuur wezenlijk veranderd. De voorbereiding door de uitvoeringsorganisaties op de nieuwe structuur moet daarmee natuurlijk ook drastisch van koers wijzigen. Daarbij dient in ogenschouw gehouden te worden dat de sector van de sociale zekerheid niet te kenschetsen is als stilstaande wateren. Regelmatig worden wijzigingen doorgevoerd in zowel de organisatie als de inhoud van de sociale zekerheid.²⁴⁸ De kans op veranderingsmoeite, wellicht tevens veranderingsresistentie, bij (de medewerkers van) uitvoeringsorganisaties is daarmee niet gering.

4.3 *Intake versus beoordeling en reïntegratie*

Zoals bekend neemt het Cwi de uitkeringsaanvraag in en beoordeelt het Uvw of de gemeente de aanvraag en stelt wel of geen recht op WW of bijstand vast. De overdracht van dossiers door Cwi's laat kwalitatief te wensen over, met name wat betreft volledigheid, juistheid en, zeker in de eerste periode na inwerkingtreding

²⁴⁶ Zie Kok e.a. 2001, p. 18, Kok e.a. 2002, p. 36, IWI 2003, p.19.

²⁴⁷ Zie Kok e.a. 2002, p. 36-37.

²⁴⁸ Zie Kok e.a. 2001, p. 11.

van de Wet Suwi, ook wat betreft tijdigheid.²⁴⁹ Wel is het zo dat de tijdigheid van de overdracht aan het verbeteren is.²⁵⁰

Uit IWI-onderzoek in de eerste periode na inwerkingtreding van de Wet Suwi blijkt dat in zestien van de vierentwintig onderzochte gevallen de overdracht door het Cwi aan het Uvw niet binnen de daartoe gestelde termijn van acht dagen plaatsvindt. De uiteindelijke beslissingstermijn van acht weken voor de uitkeringsbeschikking wordt door het Uvw in veertien van de tweeëntwintig onderzochte gevallen gehaald. Verder blijkt dat in twintig van de zevenentwintig onderzochte gevallen het dossier dat het Uvw van het Cwi ontvangt dusdanig incompleet is, dat het Uvw zelf achter informatie aan moet gaan om tot een besluit te kunnen komen.²⁵¹

Wat betreft de bijstand blijkt uit hetzelfde onderzoek dat door het Cwi in tien van de achtentwintig onderzochte gevallen de overdrachtstermijn van acht dagen niet wordt gehaald. De uiteindelijke beslissingstermijn van acht weken wordt in alle onderzochte gevallen behaald. Tevens blijkt dat in zeventien van de achtentwintig onderzochte gevallen het Cwi-dossier dusdanig incompleet is dat de gemeenten op basis daarvan niet kunnen komen tot een besluit. Net als het Uvw moeten gemeenten nog achter informatie aan.²⁵² Dit wordt gestaafd door het onderzoek naar de implementatie van de wet Suwi bij gemeenten. Daaruit blijkt dat de helft van de gemeenten een dubbele uitkeringsintake uitvoert.²⁵³ Uit het onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ketenpartners blijkt dat 67% van de onderzochte klanten naast de gegevens verstrekt aan het Cwi ook aan Uvw of gemeenten gegevens heeft moeten verstrekken ten behoeve van de uitkeringsaanvraag.²⁵⁴

²⁴⁹ Zie Kok e.a. 2001, p. 20, Kok e.a. 2002, p. 33-34 en 45, *Implementatie wet Suwi bij gemeenten* 2002, p. 35, Bunt e.a. 2004, p. 23, *Verslag van de visitatie van Centrum voor Werk en Inkomen* 2005, p. 8, *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 9, *Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007. Gemeenten en de Wwb I: Geprikkeld tot werken* 2005, p. 58 en *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* 2006, p. 36.

²⁵⁰ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* 2006, p. 48.

²⁵¹ Zie *De ketens van werk en inkomen* 2003, p. 17.

²⁵² Zie *De ketens van werk en inkomen* 2003, p. 18. Zie ook Bekke & Van Gestel 2004, p. 211.

²⁵³ Zie *Implementatie wet Suwi bij gemeenten* 2002, p. 16. Zie ook Bunt e.a. 2004, p. 23, *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 10, Eppink & Post 2003, p. 37, *Tussenevaluatie van de Wet Suwi* 2005, p. 4.

²⁵⁴ Zie Lemmens e.a. 2005, p. 27 en *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* 2006, p. 70.

Deze dubbele intakes werden overigens ook reeds geconstateerd bij het Ctsv-onderzoek op de vooravond van de totstandkoming van Suwi naar het functioneren van de samenwerking in de toenmalige SWI-centra. Uit dat onderzoek blijkt dat, ondanks het feit dat in de desbetreffende SWI-centra een gemeenschappelijk intake plaatsvindt, er door de 'back offices' wordt vastgehouden aan de eigen, en dus extra intake.²⁵⁵ Naast het feit dat dit indruist tegen de integrale gevalsbehandeling die de Suwi-wetgeving tracht na te streven, bestaat het risico dat de ene uitvoeringsorganisatie tegen de ander uitgespeeld kan worden.

Als gevolg van deze hiaten in de kwaliteit van de intake uitgevoerd door het Cwi, kunnen het Uvw en de gemeente in de knel komen wat betreft tijdigheid in die zin dat ze zelf achter informatie moeten gaan om tijdig een besluit te kunnen nemen. Dit betekent dat er, in ieder geval in de fase van het aanvragen van een uitkering, minder tijd c.q. aandacht overblijft voor activiteiten met betrekking tot de reïntegratie. Wat de invloed is van de gebreken in de Cwi-intake op de rechtmatigheid van de besluitvorming, bijvoorbeeld in de zin van zorgvuldigheid, is niet inzichtelijk. Bevorderend zal het in ieder geval niet zijn.

De hiaten ontstaan onder andere doordat Cwi-medewerkers nogal eens te weinig kennis hebben van en ervaring hebben met het uitvoeren van een uitkeringsintake, bijvoorbeeld in de zin dat ze moeite blijken te hebben met het doorvragen bij een uitkeringsintake en met de rapportage die daarvan moeten worden gemaakt.²⁵⁶ Wellicht dat vooral de voormalige medewerkers van de Arbeidsvoorziening hier, als eerder reeds aangegeven, moeite mee hebben en dat ze daar nog te weinig in getraind en opgeleid zijn.²⁵⁷ Dit zou ook logisch zijn, aangezien zij uit een organisatie komen waar feitenverzameling en dossiervorming geen onderdeel van het takenpakket vormde. Ook wordt als mogelijke oorzaak aangegeven dat het Cwi er op is gebrand binnen de afgesproken termijnen voor de dossieroverdracht te blijven – wat dus niet in alle gevallen lukt – waar de kwaliteit vermoedelijk onder te lijden heeft.²⁵⁸ Daarnaast blijkt dat niet alle Cwi-medewerkers op de hoogte zijn van hetgeen Uvw en gemeente moeten weten om een goede claimbeoordeling te kunnen doen.²⁵⁹ Vreemd zou dit niet zijn, aangezien ze gegevens moeten verza-

²⁵⁵ Zie *Samenwerking werk en inkomen* 1999, p. 18, 24 en 57.

²⁵⁶ Zie Eppink & Post 2003, p. 48, Bunt e.a. 2004, p. 23, Kok e.a. 2002, p. 34.

²⁵⁷ Zie Kok e.a. 2001, p. 18, Kok e.a. 2002, p. 36, *De ketens van werk en inkomen* 2003, p. 19.

²⁵⁸ Zie Eppink & Post 2003, p. 39, *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 14.

²⁵⁹ Zie Kok e.a. 2002, p. 39.

melen ten behoeve van besluitvorming waarmee ze soms zelf niet veel ervaring hebben. Dit is te vergelijken, voor die Cwi-medewerkers die geen achtergrond bij uvi's/Uwv of gemeenten hebben, met iemand die inkopen moet doen voor het bouwen van een huis zonder zelf ooit een huis gebouwd te hebben. Een wezenlijke oorzaak kan verder liggen in het feit dat Cwi niet de bevoegdheid heeft om de uitkeringsaanvrager met sancties te dwingen ontbrekende gegevens te leveren.²⁶⁰ Overigens vinden er ook dubbele intakes plaats ongeacht de kwaliteit van de intake uitgevoerd door het Cwi, maar vanwege het feit dat, zo geven gemeenten aan, individuele situaties simpelweg te complex zijn om zonder nader contact met de uitkeringsaanvrager af te kunnen handelen.²⁶¹

Naast het feit dat de doelmatigheid en wellicht ook de rechtmatigheid van de claimbeoordeling in het gedrang kunnen komen, kan het vertrouwen van het Uwv en de gemeenten in het Cwi beschadigd raken.²⁶² Dit leidt tot terughoudendheid in de samenwerking. Er ontstaan twijfels over de meerwaarde van het Cwi.²⁶³ Dit kan vervolgens weer nadelige gevolgen hebben voor het Cwi, aangezien het Cwi ook informatie en medewerking moet krijgen van de gemeenten en het Uwv. Zo dient aan het Cwi doorgegeven te worden dat voor een uitkeringsgerechtigde die eerst vrijgesteld was van de sollicitatieplicht door wijzigingen in de situatie weer de sollicitatieplicht gaat gelden. Tekenend is dat Cwi's klagen over een gebrekkige terugkoppeling door gemeenten en Uwv.²⁶⁴ Dit terwijl een goede feedback van Uwv en gemeenten de kwaliteit van de Cwi-intake kan versterken.

Eenzelfde fenomeen is te zien met betrekking tot de werkintake en de reïntegratie.²⁶⁵ Het is ook het Cwi dat de werkintake afneemt waarbij het de afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt aan de hand van de Kansmeter en de kwalificerende intake. Op basis hiervan stelt het Cwi een reïntegratieadvies op. Het is de gemeente of Uwv die de taak heeft de uitkeringsgerechtigde zo snel mogelijk weer aan het werk te brengen. Daartoe kopen de gemeente en Uwv op basis van de reïntegratieadviezen reïntegratietrajecten in. Het onderzoek dat in opdracht van de RWI is uitge-

²⁶⁰ Zie *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 13.

²⁶¹ Zie Bunt e.a. 2004, p. 23.

²⁶² Zie Eppink & Post 2003, p. 38.

²⁶³ Zie Kok e.a. 2002, p. 2.

²⁶⁴ Zie Bunt e.a. 2004, p. 23-24, *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 14.

²⁶⁵ Zie Kok e.a. 2002, p. 39-42, Eppink & Post 2003, p. 40 en 55 en Zie *Suwi-evaluatie* 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006, p. 60.

voerd, laat zien dat gemeenten en Uvw veelal niet actief betrokken zijn bij het opstellen van reïntegratieadviezen of dat geen gebruik wordt gemaakt van de adviezen. Tegelijkertijd geeft Cwi aan vaak geen terugkoppeling te krijgen op de gegeven adviezen. Wel blijkt dat de zogenaamde ‘warme overdracht’ – het persoonlijk overdragen van het reïntegratieadvies – de samenwerking verbetert en de toegevoegde waarde van de adviezen doet toenemen.²⁶⁶ Eenzelfde fenomeen doet zich voor bij de kennisgevingen. Cwi dient Uvw en gemeenten een kennisgeving te sturen wanneer de cliënt niet of niet vaak genoeg op de juiste functies solliciteert, niet verschijnt op afspraken of te laat de inschrijving verlengt. Uit een onderzoek van IWI blijkt dat Uvw de kennisgevingen vaak niet relevant vindt. Tegelijkertijd blijkt dat een terugkoppeling naar Cwi over de, op basis van de kennisgeving wel of niet genomen maatregelen achterwege blijft.²⁶⁷

In deze verhouding tussen de werkintake en de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie speelt dat de casemanagers bij de gemeente/het Uvw bovenop de reïntegratieactiviteiten zitten. Het is de gemeente die of het Uvw dat de reïntegratietrajecten inkoopt, maar het zijn de Cwi-medewerkers die het reïntegratieadvies opstellen. Net als bij de uitkeringsintake geven de gemeenten en het Uvw aan dat de reïntegratieadviezen ontoereikend zijn om mee te werken. Door gemeenten en Uvw worden derhalve nogmaals gesprekken gevoerd met het oog op de keuze van het meest geschikte reïntegratietraject. Dit mag niet bevreemdend zijn. Wil het Uvw of een gemeente uitkeringsgerechtigden aan het werk helpen, dan is het krijgen van inzicht in de persoon en de persoonlijke omstandigheden van belang. Reïntegratie vraagt om maatwerk naar de individuele werkzoekende. De RWI schetst in haar onderzoek de praktijk die hierdoor ontstaat. Voordat reïntegratieactiviteiten kunnen worden opgestart, voert een werkzoekende eerst twee gesprekken op het Cwi om vervolgens nog eens minimaal twee gesprekken te hebben met de gemeente of het Uvw.²⁶⁸

Suwi is en blijft een intrigerend dossier. Het volgende moge dat duidelijk maken. Uit het onderzoek, getiteld ‘De burger bediend’, dat de ‘Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening Suwi’ in opdracht van de staatssecretaris heeft verricht, komt naar voren dat de burger meermalen dezelfde

²⁶⁶ Zie Bunt e.a. 2004, p. 27-30, *Tussenevaluatie van de Wet Suwi 2004*, p. 8.

²⁶⁷ Zie *Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet 2004*, p. 10 en Bunt e.a. 2004, p. 29.

²⁶⁸ Zie Bunt e.a. 2004, p. 29.

informatie moet aanleveren gedurende de uitvoeringsprocessen rondom werk en inkomen.²⁶⁹ Gelet op het bovenstaande is dit geen nieuws meer. In zijn reactie op het rapport maakt de staatssecretaris het voornemen kenbaar in 2007 de Wet Suwi zodanig aan te passen dat de klant zijn gegevens nog maar één keer hoeft te verstrekken; een verbod op dubbele gegevensuitvraag.²⁷⁰ Nu is dat an sich nog geen heel vreemde gedachtegang. Zeker niet indien dit daadwerkelijk wordt gekoppeld aan de in dezelfde reactie aangekondigde vermindering van de omvang van het wetgevingscomplex met het oog op het meer bieden van ruimte aan de uitvoeringsorganisaties om flexibeler het samenwerkingsproces vorm te kunnen geven rondom de individuele burger. Wat wel intrigerend is, is dat heel het Suwi-wetgevingscomplex juist de belichaming zou moeten zijn van een integrale gevalshandeling waarbij vanzelfsprekend niet meerdere malen dezelfde gegevens zouden worden gevraagd. Wil de staatssecretaris met zijn reactie, drie jaar na inwerkingtreding van de Wet Suwi, aangeven dat hij de hoop in de Suwi heeft opgegeven?

4.4 *Werk boven inkomen of inkomen boven werk*

Voortvloeiend uit het vorige knelpunt zijn vele ogen gericht op het Cwi, kijkend of de uitkeringsintake en de daaruit voortvloeiende aanvraag tijdig en van kwalitatief goed niveau is. Het Cwi verricht dan ook veel inspanningen om de continuïteit en kwaliteit van deze dienstverlening te garanderen. Daarbij gaat er veel aandacht uit naar de uitkeringsprocessen.²⁷¹

De Algemene Rekenkamer weet in haar onderzoek te vermelden dat ruim de helft van de Cwi-vestigingsmanagers aangeeft te weinig capaciteit te hebben voor bemiddeling.²⁷² Na de invoering van de Suwi ontstaat hiermee de paradoxale situatie dat, in ieder geval in de beginfase, 'inkomen boven werk' gaat prefereren, althans dat 'werk boven inkomen' onvoldoende wordt gerealiseerd.²⁷³ Dit wordt versterkt door het slechte economische tij ten tijde van de inwerkingtreding van

²⁶⁹ Zie *De burger bediend* 2005, p. 14.

²⁷⁰ Zie Brief van de staatssecretaris ter aanbieding van het rapport Expertcommissie 'De burger bediend' en twee IWI-rapporten rond de uitkeringsintake Wwb, *Kamerstukken II* 2004/05, 26 448, nr. 206. Zie ook *Tussenevaluatie van de Wet Suwi* 2005, p. 28.

²⁷¹ Zie Bunt e.a. 2004, p. 32-33.

²⁷² *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen* 2004, p. 22.

²⁷³ Zie Kok e.a. 2001, p. 23, Kok e.a. 2002, p. 22, 28 en 44, *De ketens van werk en inkomen* 2003, p. 15, Eppink & Post 2003, p. 40, Bunt e.a. 2004, p. 47, *Tussenevaluatie van de Wet Suwi* 2004, p. 14, *Tussenevaluatie van de Wet Suwi* 2005, p. 15.

Suwi waardoor de Cwi's zich geconfronteerd zien met een grote toeloop en een moeizamere bemiddeling naar werk.²⁷⁴ In ieder geval geldt voor een deel van de Cwi's dat (hierdoor) de arbeidsbemiddeling in het gedrang komt.²⁷⁵

IWI-onderzoek toont aan dat dit in algemene zin het geval is, maar dat Cwi-vestigingsmanagers de beschikbare tijd positief kunnen beïnvloeden door in de aansturing meer nadruk te leggen op werk.²⁷⁶ Per Cwi kunnen de inspanningen gericht op arbeidsbemiddeling dus verschillen.

Opvallend is dat uit onderzoek naar de ervaringen van burgers met Cwi's blijkt dat zij het vacatureaanbod op de Cwi's vaak niet actueel vinden en dat burgers ingedeeld in fase 1 aangeven dat ze zelf sneller en beter aan de slag komen dan met behulp van het Cwi.²⁷⁷

Een vermeldenswaardig inzicht geeft ook het onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ketenpartners zelf. Daaruit blijkt uit de groepsgesprekken met klanten die gevoerd zijn in het kader van het onderzoek dat de werkintake bij Cwi alleen uit de opname in de database bestaat en dat daarna er in de beleving van de klanten weinig meer gebeurt. Individueel overleg over vacatures blijkt nogal eens te ontbreken.²⁷⁸

Overigens blijkt ook uit het eerder genoemde Ctsv-onderzoek dat het adagium 'werk boven inkomen' niet altijd wordt gerealiseerd. Als oorzaak wordt onder andere gewezen op het feit dat iemand die werkloos wordt eerst financiële zekerheid zoekt en pas daarna op zoek zal gaan naar ander werk.²⁷⁹

4.5 *Bevoegdheden versus verantwoordelijkheden*

Wat bij de voorgaande knelpunten op de achtergrond een belangrijke rol speelt, is de aansluiting van bevoegdheden op verantwoordelijkheden. Het zijn de gemeenten en het Uvv die verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de claimbeoordeling en aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden, terwijl ze afhankelijk zijn van het Cwi wat betreft de kwaliteit en tijdigheid van de

²⁷⁴ Zie *Arbeidsbemiddeling in de praktijk 2004*, p. 17, *Verslag van de visitatie van Centrum voor Werk en Inkomen 2005*, p. 8, *Intake en beoordeling bij de bijstand 2005*, p. 4, *Tussenevaluatie van de Wet Suwi 2004*, p. 7.

²⁷⁵ Zie Kok e.a. 2002, p. 44.

²⁷⁶ Zie *Arbeidsbemiddeling in de praktijk 2004*, p. 9-10.

²⁷⁷ Zie *De ketens van werk en inkomen 2003*, p. 15, Lemmens e.a. 2005, p. 37.

²⁷⁸ Zie Lemmens e.a. 2005, p. 32 en 35.

²⁷⁹ Zie *Samenwerking werk en inkomen 1999*, p. 27.

werk- en uitkeringsintake.²⁸⁰ Gemeenten hebben met de Wwb veel ruimte om zelf invulling te geven aan de uitvoering van de bijstand, maar als ze niet voldoende bijstandsgerechtigden aan het werk krijgen, kan er een financieel tekort ontstaan.²⁸¹ De gemeenten zullen dan zelf deze tekorten moeten bijleggen.

Naast deze zware financiële verantwoordelijkheid, die overigens in veel mindere mate speelt bij het Uvw, zal wat betreft de claimbeoordeling de belanghebbende in bezwaar en beroep moeten gaan tegen het besluit van de gemeente of het Uvw aangezien de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de uiteindelijke besluitvorming bij deze organisaties ligt. Overwegingen die hierbij een rol kunnen spelen, zijn de intake, de vastgestelde afstand tot de arbeidsmarkt en de (on)zorgvuldige verzameling en toetsing op validiteit van gegevens. Taken waarvoor de bevoegdheid rust bij het Cwi, maar waar het Uvw of de gemeente zich voor zal moeten verantwoorden voor de rechter.

Deze verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden creëert een knip in de uitvoering en vormt een zwakke schakel in de uitvoering. Al was het alleen maar omdat deze knip de samenwerkingsrelatie op scherp zet of in de hand werkt dat de uitvoeringsorganisaties elkaar bij 'slecht weer' de zwarte piet toeschuiwen.²⁸² Het zal niet altijd eenvoudig zijn aan te geven, ook voor de IWI in het kader van het toezicht, wie verantwoordelijk is voor welke fouten. Ook voor burgers levert dit onduidelijkheden op. In het Cwi heeft hij zijn gegevens afgegeven en is gesproken over werk, mogelijke beroepen, sollicitaties en de afstand tot de arbeidsmarkt waarna hij vervolgens, gebaseerd op deze facetten, een besluit krijgt van het Uvw of de gemeente waartegen hij bij die organisatie in bezwaar kan. Het eventueel dubbel uitvoeren van een uitkerings- of een werkintake werkt op z'n zachtst gezegd niet bevorderend voor de duidelijkheid voor de burger.

Het is niet zo dat de service niveau overeenkomst (sno) deze zwakke schakel in de uitvoering per definitie versterkt. Een onderzoek van IWI toont aan dat er in sno's, in lijn met de bedoeling van de wetgever, weliswaar afspraken worden gemaakt over tijdigheid, volledigheid, juistheid, terugkoppeling etc., maar dat zowel ge-

²⁸⁰ Zie Kok e.a. 2002, p. 48, *Eerste evaluatie van de Wet Suwi* 2003, p. 25, Kuijpers e.a. 1999, p. 46-48.

²⁸¹ Zie *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 14.

²⁸² Zie over de invloed van Wwb op de samenwerking onder andere Bunt e.a. 2004, p. 40-41 en *Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007. Gemeenten en de Wwb I: Geprikkeld tot werken* 2005, p. 80. Zie ook Eppink & Post 2003, p. 38, Bekke & Van Gestel 2004, p. 213.

meenten als Cwi's regelmatig een andere beleving en invulling hebben van de gemaakte afspraken en de naleving daarvan. Hierdoor ontstaan situaties dat bijvoorbeeld een Cwi denkt dat het voldoet aan de gemaakte afspraken, terwijl de gemeente van mening is dat het Cwi de afspraken niet nakomt. Overigens blijkt uit het onderzoek dat zowel gemeenten als Cwi hun standpunt niet met geregistreerde gegevens kunnen onderbouwen.²⁸³

Dit biedt trouwens een interessant perspectief. De sno's zijn namelijk geen sno's meer. Bij de vormgeving en in de eerste paar jaar van Suwi geldt als uitgangspunt dat de sno enkel bestuurlijk van aard is. De sno is 'in geen geval dwingend-corrigerend van karakter'²⁸⁴. En toen kwam de motie Verburg die wordt gesteund door de meerderheid van de Tweede Kamer.²⁸⁵ De motie houdt in dat de sno wordt omgezet in een prestatiecontract. De staatssecretaris gaat hierin mee en geeft aan dat voortaan gesproken moet worden van een prestatie niveau overeenkomst (pno).

Deze pno's zijn te beschouwen als privaatrechtelijke overeenkomsten die rechts afdwingbaar zijn. Indien de ene partij schade lijdt doordat de andere partij de afspraken niet nakomt, kan deze partij in gebreke worden gesteld. De staatssecretaris geeft wel aan dat mogelijke geschillen bij voorkeur via de bestuurlijke weg moeten worden opgelost. In eerste instantie via bestuurlijk overleg op regionaal niveau. In tweede instantie op landelijk niveau. En als laatste bestuurlijke reddingsboei door de minister. Hiertoe dienen in de pno's geschillenregelingen te worden opgenomen. Echter, de mogelijkheid blijft dus formeel openstaan om naar de burgerlijke rechter te gaan. Tegelijkertijd mogen er in een pno geen financiële sancties of incentives worden opgenomen.²⁸⁶

4.6 Uniformiteit versus maatwerk

Het Uvw en Cwi zijn sterk centraal opgezet. Het zijn beide landelijk aangestuurde organisaties met diverse vestigingen in het land. Deze vestigingen dienen echter

²⁸³ Zie *Intake en beoordeling bij de bijstand* 2005, p. 9-10.

²⁸⁴ Zie *Incentives in de uitvoeringsstructuur werk en inkomen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2000/01, 26 448, nr. 44.

²⁸⁵ Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 26 448, nr. 77.

²⁸⁶ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 26 448, nr. 100.

wel samen te werken met de gemeente die enkel lokaal georiënteerd en georganiseerd is.²⁸⁷

Wat aan de loketten uiteindelijk moet plaatsvinden is een goede regionale samenwerking tussen Uvw, Cwi en gemeenten waardoor middels maatwerk en activerende benadering meer mensen aan het werk worden gebracht. Er ontstaat een spanningsveld tussen het streven naar uniformiteit en een centrale aansturing enerzijds en de noodzaak om in te kunnen spelen op regionale omstandigheden anderzijds.

Als voorbeeld van verschillen in omstandigheden kan worden gewezen op het in de audit aangegeven feit dat cliënten in grote steden (soms veel) moeilijker zijn en daarmee meer tijd vergen.²⁸⁸ Voor het functioneren maakt het wel degelijk uit of een Cwi in Zaltbommel gevestigd is of in Rotterdam of in Tilburg.²⁸⁹ Zelfs binnen gemeenten kunnen de cliëntenbestanden sterk verschillen. Niet alleen wat betreft cliënten, maar ook wat betreft het Cwi zelf en wat betreft de samenwerkingspartners kunnen de omstandigheden verschillen. Met een college van burgemeester en wethouders in Rotterdam is het anders onderhandelen dan met een college in Haaren. Grotere steden hebben veelal zelf veel expertise in huis en zijn snel geneigd eigen beleid te vormen, was het alleen maar voor de politieke profilering. Dit nog los van verschillen in de regionale arbeidsmarkt.²⁹⁰ Een verschil in omstandigheden betreft tevens de meer informele verhoudingen tussen de uitvoeringsorganisaties.²⁹¹

Het hebben van goede persoonlijke relaties en informeel contact, bijvoorbeeld opgebouwd in de (pré)Swi-fase, hebben een positieve werking op de samenwerking binnen Suwi.²⁹² Gewezen wordt ook op het feit dat het streven naar uniformiteit bij Cwi's afbreuk kan doen aan de opgebouwde samenwerking en regionaal gevonden oplossingen.²⁹³

²⁸⁷ Zie *Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007. Gemeenten en de Wwb I: Geprikkeld tot werken* 2005, p. 61.

²⁸⁸ Zie Kok e.a. 2002, p. 47.

²⁸⁹ Zie *Implementatie wet Suwi bij gemeenten* 2002, p. 16-17.

²⁹⁰ Zie *Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007. Gemeenten en de Wwb I: Geprikkeld tot werken* 2005, p. 67.

²⁹¹ Zie Kok e.a. 2002, p. 24.

²⁹² Zie Kok e.a. 2001, p. 21-22, Kok e.a. 2002, p. 49, Bunt e.a. 2004, p. 46.

²⁹³ Zie Kok e.a. 2002, p. 49.

Dit geheel maakt dat de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties onder druk komt te staan door de noodzaak tot regionale differentiatie binnen een centraal opgezette structuur met een sterke regulering van de werkprocessen van Cwi en Uvw.²⁹⁴ Het financiële risico dat gemeenten dragen voor de uitvoering van de bijstand vergroot deze spanning. Dit heeft mede tot gevolg dat, volgens het RWI-onderzoek, sommige Cwi-vestigingsmanagers met gemeenten afspraken maken die afwijken van het referentiewerkproces.²⁹⁵

Het wetgevingscomplex dat exact voorschrijft welke organisatie welke activiteiten uitoefent in de processen rondom werk en uitkering waarmee het pad van de samenwerking door de wetgever wordt vastgelegd, wakkert op een intrigerende wijze de creativiteit in de uitvoering aan. Zo is het bijvoorbeeld een gegeven dat de uitkeringsintake door het Cwi wordt uitgevoerd en niet uitgevoerd mag worden door een gemeente.²⁹⁶ Indien echter medewerkers van een gemeente worden gedetacheerd bij Cwi om de uitkeringsintake te verzorgen, is dit wel toegestaan.²⁹⁷ Van deze constructie wordt blijkbaar op veel plekken structureel gebruik gemaakt.²⁹⁸ Met het experimenteerartikel zou deels aan deze problematiek tegemoet gekomen kunnen worden, indien het Cwi maar minimaal een deel van de intake blijft uitvoeren. Een samenwerkingsafpraak waarbij een gemeente geheel de uitkeringsintake verzorgt zodat het Cwi zich helemaal kan richten op het bemiddelen van de uitkeringsaanvrager, is en blijft ook onder het experimenteerarrangement onrechtmatig. Zo zijn er overigens wel meer voorbeelden te bedenken van knelpunten voortvloeiend uit de uniformering van de samenwerking. Iemand die bijvoorbeeld het gehele uitvoeringsproces rondom een WW-uitkering heeft doorlopen en uiteindelijk nog geen werk heeft gevonden en beroep wil gaan doen op een bijstandsuitkering, zal, althans volgens de wetgeving, het gehele proces weer van

²⁹⁴ Zie Fenger 2001, p.300-302, *Nulmeting Uvw* 2002, p. 7, *Eerste evaluatie van de Wet Suwi* 2003, p. 23.

²⁹⁵ Zie Bunt e.a. 2004, p. 46.

²⁹⁶ Zie *Afspraken Centra voor Werk en Inkomen met de gemeenten Hoorn en Zaanstad* 2003, p. 22-24. Het betreft een rapportage van IWI waarin geconstateerd wordt dat het (deels) uitvoeren van de uitkeringsintake voor fase 4-klanten door de gemeente Hoorn als onrechtmatig te betitelen is.

²⁹⁷ Zie *Afspraken Centra voor Werk en Inkomen met de gemeenten Hoorn en Zaanstad* 2003, p. 21. Het betreft dezelfde rapportage van IWI waarin deze detachingsconstructie door IWI als rechtmatig wordt geconstateerd.

²⁹⁸ Zie *Werken aan de winkel. De praktijk van ketensamenwerking* 2003, p. 7.

voor af aan moeten doorlopen.²⁹⁹ Dit ongeacht of hij net in een reïntegratietraject zat.

4.7 *Al met al*

Ondanks dat er 'op basis van goede wil van partijen' voortgang is geboekt in de samenwerking, wordt in de evaluatie van de Wet Suwi aangegeven dat de samenwerking tussen Cwi, Uvv en gemeenten nog niet voldoet:

'De beoogde 'ketens' werken nog niet op een wijze zoals bij de start van Suwi werd beoogd. Er is nog sprake van overlap in taken, en van veel overdrachtsmomenten met soms gecompliceerde fysieke uitwisseling van gegevens. De keten wordt ook nog te weinig ondersteund door moderne informatietechnologie en de burger wordt nog langs verschillende kastjes en muren gestuurd.'³⁰⁰

5 De wetgever als oorzaak?

In paragraaf 3 zijn enkele knelpunten geïnventariseerd. De vraag is natuurlijk in welke mate deze knelpunten terug te voeren zijn op de door de wetgever gemaakt keuzes. In welke mate ligt de oorzaak voor de knelpunten bij het wetgevingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de Suwi?

Dat de wetgever opteert voor het modificeren van de uitvoeringspraktijk met als doel een betere samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties hoeft geen knelpunten te veroorzaken. Integendeel, blijkens de parlementaire enquête was de samenwerking gebrekkig waardoor de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in het gedrang komen. Wat ook uit de parlementaire enquête blijkt, is dat de nauwe betrokkenheid van sociale partners bij de uitvoering van de sociale zekerheid de transparantie en doelmatigheid en doeltreffendheid niet ten goede komt. De weg die de wetgever met Suwi heeft ingeslagen, heeft op dit punt tot een verbetering van de uitvoeringsstructuur geleid. De snelheid waarmee veranderingen elkaar opvolgen kan echter wel tot knelpunten leiden. Deels is dit terug te vinden in subparagraaf 4.2 in dit hoofdstuk waarin knelpunten naar voren komen die

²⁹⁹ *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen 2004*, p. 42.

³⁰⁰ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 16.

samenhangen met de tijdsdruk waaronder de veranderingen moeten worden doorgevoerd. Niet dat wetgeving bijvoorbeeld een ICT-infrastructuur te voorschijn kan toveren. Wel heeft de wetgever bij de totstandkoming van de wetgeving de verantwoordelijkheid om rekening te houden met de vraag of de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor de implementatie binnen de, gelet op de inwerkingtredingsdatum, gestelde termijn kunnen worden gerealiseerd. Noem het maar het zorgvuldigheidsbeginsel op wetgevingsniveau.

De andere knelpunten zijn echter met name terug te leiden op de directieve stijl waarmee de vorm van samenwerking voor het gehele land wordt voorgeschreven. Tezamen met het veranderen van de structuur wordt het samenwerkingsproces op een dusdanige eenduidige wijze gereguleerd waardoor tussen enerzijds het Cwi en anderzijds het Uvw en de gemeente een afhankelijkheidsrelatie ontstaat. Een afhankelijkheidsrelatie waarbij de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie en claimbeoordeling ligt bij het Uvw en de gemeente zonder dat deze de bijbehorende bevoegdheden hebben. De uitkeringsintake vs. de beoordeling is een sprekend voorbeeld hiervan. Dat de Wwb in dit kader kan werken als olie op het vuur moge duidelijk zijn.

De wetgever lijkt met het gehanteerde wetgevingsbeleid de invloed van meer variabele factoren op het uitvoeringsproces te veronachtzamen. Het op de werkvloer tot stand brengen van een goede samenwerking is een complex proces waarop vele variabele factoren van invloed zijn.³⁰¹

In de eerste plaats is een voorbeeld van een variabele factor dat de uitvoering van de materiewetgeving, in dit onderzoek dus met name de bijstand en de WW, beoordelingsmomenten met zich mee brengt. Beoordelingsmomenten waarbij nooit een zekere mate van subjectiviteit uit te sluiten is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt, het naleven van de sollicitatieplicht, het bepalen welke scholing en andersoortige reïntegratietrajecten noodzakelijk zijn, het 'matchen' met vacatures, het beoordelen of in toereikende mate meegewerkt wordt aan reïntegratietrajecten etc. Kortom, de uitvoering van de (materie)wetgeving brengt een zekere mate van subjectiviteit met zich mee.

³⁰¹ Het onderzoek van bijvoorbeeld het IVA (Essers e.a. 1994), de evaluatie van de pilot-projecten (Van der Aalst & Van der Werf) en het inzicht dat De Boer geeft in het totstandkomingsproces van het SWI-centrum Amstelland (De Boer 1996) laten dat goed zien.

Een sprekend voorbeeld daarvan is te vinden in het Ctsv-onderzoek, nog tijdens de samenwerking vigerend onder SWI. Het betreft de fasering, de methode om de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen. In het onderzoek wordt een citaat, afkomstig van een medewerking van SFB³⁰², gegeven die ik u niet wil onthouden. Het betreft weliswaar nog de samenwerking tussen een uvi en de arbeidsvoorziening, maar de faseringsmethodiek is hetzelfde gebleven. De anekdote geeft goed aan dat deze methodiek, hoe uitgebreid en uniform die ook is voorgeschreven, inschatting vergt en op verschillende wijzen kan worden uitgelegd:

‘Hij was timmerman, maar hij zei dat hij niet meer als timmerman wilde werken. Hij was in het verleden ook wel eens vrachtwagenchauffeur geweest en dat wilde hij nu opnieuw. En hij wilde daarom omscholing, daar begon hij onmiddellijk over. Ik heb hem gewoon in fase 1 gezet, want als timmerman kon hij gemakkelijk aan de slag. En als iemand dan een scholing wil, dan moet je dat maar zelf doen. Dus hij is naar Arbeidsvoorziening gegaan, en daar had hij zeker meer succes. Maar ik werk hier niet aan mee. Arbeidsvoorziening blijkbaar wel, want daar is hij in fase 2 geplaatst. (...) Hij is door Arbeidsvoorziening in fase 2 geplaatst bij de kwalitatieve intake. Het is hem blijkbaar wel gelukt om Arbeidsvoorziening voor zijn karretje te spannen.’³⁰³

De kwaliteit en compleetheit van de voorliggende informatie en de contacten met de werkzoekende zijn belangrijke voorwaarden voor het Uvv en de gemeenten om op een correcte wijze invulling te kunnen geven aan de beoordelingsfacetten in de uitvoering. Het aanbrengen van een scheiding tussen intake en beoordeling wordt daarmee nog meer een zwakke schakel in de samenwerking.

Deze zwakke schakel wordt kwetsbaarder naar mate tussen de structuren van de betrokken organisaties sprake is van een ‘mismatch’. Met een landelijke organisatie, waar een Cwi deel van uitmaakt, die centraal wordt aangestuurd en een per definitie alleen lokaal georiënteerde gemeente heeft de wetgever twee puzzelstukjes naast elkaar gelegd die niet vanzelf in elkaar passen.³⁰⁴ Zeker niet gelet op het feit

³⁰² Het SFB is de voormalige uitvoeringsinstelling Sociaal Fonds Bouwnijverheid.

³⁰³ Zie *Samenwerking werk en inkomen* 1999, p. 31-32. Opvallend is overigens dat uit het RWI-onderzoek blijkt dat Uvv en gemeenten nogal eens vinden dat Cwi te veel gericht is op scholing, terwijl zij zelf juist redelijk terughoudend zijn met het inzetten van scholing aangezien volgens hen scholing vaak niet de kortste weg naar werk is. Zie Bunt e.a. 2004, p. 29-30.

³⁰⁴ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* 2006, p. 51.

dat één Cwi veelal met meerdere gemeenten met ieder hun eigen 'wensen en behoeften' moet samenwerken.³⁰⁵ Dit betekent niet dat de samenwerking daardoor nooit goed kan verlopen. Wel heeft de wetgever een belemmering ingebouwd voor een goede vormgeving van de samenwerking op lokaal niveau.

In de tweede plaats lijkt de invloed van zich vooral op lokaal niveau manifesterende variabele factoren onderschat te worden door de wetgever. Gedacht kan dan worden aan de achtergrond van de cliënt – bijvoorbeeld (gebrek aan) opleiding, de beheersing van de Nederlandse taal en de mate van bereidwilligheid om aan werk te komen –, de grootte van de gemeente, de achtergrond van de ambtenaren bijvoorbeeld afkomstig van een gemeente of een Arbeidsbureau en het aanwezig zijn van een negatieve of positieve 'geschiedenis' tussen de samenwerkingspartners waardoor er goede of slechte (informele) onderlinge contacten zijn.

Kuijpers geeft een sprekend voorbeeld dat de noodzaak van goede informele contacten en wederzijds vertrouwen tussen de samenwerkingspartners op het niveau van de 'werkvloer' blootlegt. Het gaat om een opmerking van een teamleider van een SWI-centrum:

'Bijvoorbeeld die man met dat vreselijk gebit die aan de balie kwam. Hij kon bemiddeld worden, maar dan moest er wel iets aan dat gebit gebeuren. De vraag is dan wie vergoedt dat? Dan bel je met de Sociale Dienst: als jullie dat gebit voor je rekening nemen, garanderen wij, dat hij een baan krijgt. Dat lukt, omdat je mekaar kent. Als je dat met briefwisselingen moet gaan regelen, zoals vroeger, dan kom je er never nooit uit.'³⁰⁶

³⁰⁵ Een klein voorbeeld waarbij een Cwi onderscheid moet maken in de uitvoering van de taken is de sollicitatieplicht voor personen van 57,5 jaar en ouder. Deze personen hebben vanaf 2004 net als een ieder een sollicitatieplicht. Nu blijkt de ene gemeente 'soepeler' met deze verplichting om te gaan dan de andere, in de zin dat inderdaad geen categoriale ontheffingen meer worden verleend door de gemeenten maar wel dat wel een groot deel van de 'ouderen' een individuele ontheffing krijgt. Dit maakt dat Cwi's onderscheid moet maken in de behandelingswijze van bijstandsaanvragers. Zie daartoe Verveen e.a. 2005, p. 6-7. Indien een Cwi dit onderscheid niet maakt, kan dit tot een situatie leiden waarbij een bijstandsaanvrager eerst bij Cwi te horen krijgt dat hij moet solliciteren om vervolgens bij de gemeente te horen te krijgen dat hij een ontheffing krijgt van de sollicitatieverplichting; niet echt een lichtend voorbeeld van een integrale gevalbehandeling.

³⁰⁶ Zie Kuijpers e.a. 1999, p. 41-42. Zie over het belang van goede persoonlijke, informele contacten *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* 2006, p. 45.

Recentere onderzoeksmateriaal geeft eenzelfde inzicht. Samenwerking is mensenwerk boven wetgevingswerk:

‘Naast de verschillen tussen de Suwi-organisaties ten aanzien van de hierboven genoemde aspecten is ook persoonlijke samenwerking op uitvoerend niveau een grote uitdaging gebleken. Samenwerking in de keten blijkt ook hier vooral mensenwerk en sterk afhankelijk van de ambities, creativiteit en motieven van de personen die binnen de regionale context vorm moeten geven aan de samenwerking.’³⁰⁷

Al dit soort factoren kunnen een dergelijke invloed hebben op het wettelijke gestructureerde uitvoeringsproces dat van de noodzakelijke samenwerking minder terecht komt dan door de wetgever beoogd waardoor de integrale gevalsbehandeling niet wordt gerealiseerd. Deze factoren vragen om flexibiliteit die gegeven de voorgeschreven vorm van samenwerking moeilijk te realiseren is. De door de wetgever gekozen aanpak – een meer directief wordende stijl, een wetgever die initieënd optreedt, gecombineerd met de organisatiestructuur en het werkproces als aangrijpingspunt van regulering – lijkt op deze wijze eerder belemmeringen op te leveren voor een goede samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid. Belemmeringen die wellicht niet onoverkomelijk zijn, maar die in ieder geval niet bevorderend werken voor het tot stand brengen van een integrale gevalsbehandeling met als uiteindelijk doel betere dienstverlening en een meer rechtmatige en doelmatige uitvoering van wetgeving. Deze belemmeringen kunnen er toe leiden dat men op de ‘werkvloer’ zijn eigen weg gaat. Ongeacht of iets is toegestaan door de centrale besturen, wordt op lokaal niveau tot oplossingen gekomen. Zo wordt in de evaluatie van de Wet Suwi aangegeven:

‘Er zijn voorbeelden van regio’s waar een andere keuze wordt gemaakt dan op centraal niveau door Cwi of Uvw is vastgesteld en, in het geval van Uvw, vaak ook nog zijn vastgesteld in werkinstructies.’³⁰⁸

³⁰⁷ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 50.

³⁰⁸ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 45. Uit de evaluatie blijkt dat als de persoonlijke contacten op het uitvoeringsniveau goed zijn, belemmeringen niet altijd als zodanig worden gezien: ‘De keuzes van deze personen bepalen mede of de wettelijke institutionele en overige prikkels vooral als een belemmering of als een uitdaging worden opgevat, en daarmee tevens hoe de partijen op lokaal of regionaal niveau met elkaar in overleg treden. Als gevolg hiervan blijkt de lokale uitvoering van de centraal

Al met al heeft de wetgever met Suwi de uitvoeringsorganisaties in wezen als gevangenen aan elkaar vastgeketend. Er zijn films die gaan over twee ontsnapte gevangenen die nog steeds aan elkaar vastgeketend zitten. Deze metafoor doortrekkend, kunnen er een aantal dingen gebeuren. De twee gevangenen kunnen een eerst verborgen liefde ontdekken waardoor de samenwerking goed gaat verlopen en de vlucht voorspoedig plaatsvindt. Wellicht kan de samenwerking in dit geval zo goed verlopen dat de ketens niet meer noodzakelijk zijn en zelfs eerder belemmerend werken. Wat ook kan gebeuren is dat het om meerdere redenen niet klikt tussen de gevangenen. Ze kunnen echter niet van elkaar ontsnappen waardoor ze eerder rollend over straat gaan dan samen te werken tijdens het vluchten. De laatste mogelijkheid is dat de gevangenen niet enthousiast worden van de samenwerking, maar ook niet rollend over straat gaan. Ze doen wat ze moeten doen. Niet meer en niet minder. Een stap extra en een vliegwieleffect in de samenwerking vallen in dit geval niet te verwachten. Deze blijken echter veelal wel noodzakelijk voor het welslagen van samenwerkingsverbanden.³⁰⁹

Een laatste inzicht waar de in dit hoofdstuk bestudeerde aanpak die de wetgever heeft gevolgd toe leidt, is dat de wetgever niet veel lerend vermogen ten toon spreidt. Laat ik daar een tweetal voorbeelden van geven. In de eerste plaats aansluitend op de belangrijkste conclusie van IVA: succesvolle samenwerking is niet af te dwingen. Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties is niet door middel van wetgeving tot stand te brengen. Daarvoor zijn te veel andere factoren dan regelgeving van invloed op de samenwerkingspraktijk. De wetgever had dit kunnen weten op het moment dat toch met de Wet Suwi werd getracht de samenwerking tot stand te brengen door bijvoorbeeld door lering te trekking uit eerdere samenwerkingspraktijken. Lessen die bijvoorbeeld blijken uit het IVA-onderzoek. Ik breng de conclusie van het IVA in herinnering:

‘Samenwerking is het gevolg van een keuze. Zij staat of valt met de bereidwilligheid van de partijen (en personen) om samen te werken: als het niet klikt of men niet wil, dan komt er niets van de grond. Wettelijke regelingen ten spijt.’

genomen besluiten of afgesproken intenties af te wijken, wat voor cliënten maar ook voor bijvoorbeeld reïntegratiebedrijven veel onduidelijkheid genereert. Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 50.

³⁰⁹ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 50.

Dit toont niet alleen de IVA-studie aan. Ook de in het begin van dit hoofdstuk besproken pilotprojecten tonen dat aan, net als het onderzoek van Fenger.³¹⁰

Een tweede voorbeeld is ook weer goed ‘tastbaar’ te maken met een citaat:

‘Het vereist bijzondere afstemming als je vanuit twee verschillende organisatie-principes met elkaar moet praten en je mandaat moet halen vanuit machtscentra die op verschillende plaatsen zijn gelokaliseerd.’

Dit citaat geeft de kern weer van de ‘mismatch’ van structuren tussen de enkel lokaal functionerende gemeente en de landelijk opererende Cwi die centraal wordt aangestuurd door de Raad van Bestuur, die op haar buurt weer direct wordt aangestuurd door de minister. Het is eenzelfde ‘mismatch’ van structuren als tussen de regionaal functionerende arbeidsbureaus en de landelijk opererende bedrijfsverenigingen, die de parlementaire enquêtecommissie constateert in haar onderzoek.³¹¹ Het hierboven weergegeven citaat is in 1993 opgetekend uit de mond van De Jong, directeur van een uitvoeringsinstelling, tijdens het openbaar verhoor door de commissie Buurmeijer.³¹² De wetgever had ten tijde van het schrijven van de Suwi-wetgeving kunnen weten dat deze ‘mismatch’ van structuren tot problemen zou gaan leiden. Toch werd gekozen voor sterk centraal opgezette en aangestuurde uitvoeringsorganisaties.

Het is overigens de vraag of er in de nabije toekomst van de uitvoering van de sociale zekerheid wel wordt voortgebouwd op eerdere lessen. In de evaluatie van de Wet Suwi wordt meermaals nadrukkelijk gewaarschuwd voor het opnieuw ingrijpend gaan sleutelen aan de uitvoeringsstructuur.³¹³ De uitvoering heeft de afgelo-

³¹⁰ Fenger toont in zijn onderzoek aan dat het voor het ontstaan van samenwerking van belang is dat de samenwerkingspartijen het eens zijn over de belangrijkste uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het beleidsterrein van werk en inkomen c.q. beschikken over overeenstemmende beleidsvisies. Zie Fenger 2001, p. 293-297.

³¹¹ Zie het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nr. 7-8, p. 341.

³¹² Zie het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen werknemersverzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nr. 7-8, p. 339.

³¹³ Zie onder andere Suwi-evaluatie 2006. *Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* 2006, p. 13.

pen decennium en zeker ook de laatste jaren met veel veranderingen te maken gehad, zowel wat betreft de organisatie als de inhoud van de materiewetgeving:

‘Sinds de opkomst van de massale werkloosheid in de jaren ’70 is de bestuurlijke en organisatorische inrichting voortdurend in verandering. Er is ten minste vier keer sprake geweest van een radicaal nieuw begin en daartussen is er voortdurend onrust in de organisatie geweest en beleid op beleid geweest...De komende jaren moet de organisaties de ruimte worden geboden om tot verdere ontwikkeling te komen.’³¹⁴³¹⁵

De Suwi werd aangekondigd als één van de grootste veranderingsoperaties ooit. In 2002 is de Wet Suwi in werking getreden. In 2007 kondigt de regering, de lessen uit de evaluatie niet volgend, een wijziging in de uitvoeringsstructuur aan.³¹⁶ Cwi, Uvw en gemeenten moeten beter met elkaar samenwerken. Daartoe moet er een landelijk dekkend stelsel van zogenaamde ‘toonkamers’ komen. Zo’n ‘toonkamer’ wordt genoemd ‘Locatie voor Werk en Inkomen’ (verder: LWI). Wat er in de LWT’s moet gebeuren is:

- diagnose aan de kop van het proces;
- maatwerk van inzet van reïntegratie-instrumenten;
- één loket en één geïntegreerd ketenwerkproces;
- andere klantbenadering;
- ander gedrag en houding van medewerkers;
- ondersteuning van het ketenproces door een klantvolgsysteem;
- werkgeversbenadering.³¹⁷

De drie bestaande organisaties – Uvw, Cwi en gemeente – moeten samenwerken binnen een LWI. Wat dat betreft is het oude SWI-centrum weer terug. Binnen een SWI-centrum moesten de arbeidsvoorziening, de uvi’s en de gemeente tot geïntegreerde dienstverlening komen. Echter, het LWI wordt als een innovatie gezien:

³¹⁴ Zie *Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2006*, p. 94.

³¹⁵ Zie ook *Jaarverslag IWI 2005 2006*, Ten geleide.

³¹⁶ Zie Kabinetsreactie Evaluatie Suwi 2006, *Kamerstukken II 2007/08*, 26 448, nr. 342, Bijlage.

³¹⁷ Zie Kabinetsreactie Evaluatie Suwi 2006, *Kamerstukken II 2007/08*, 26 448, nr. 342, Bijlage, p. 7.

‘Een belangrijke innovatie van deze aanpak is het bieden van één loket (aanspreekpunt) voor werk, waarbij het voor de klant niet relevant is door wie van de ketenpartners hij geholpen wordt.’³¹⁸

Het LWI vormt een opmaat tot een andere wijziging in de uitvoeringsstructuur. Om tot een geïntegreerde dienstverlening te komen, is het de bedoeling dat Cwi en Uvw gaan fuseren. De beoogde datum van de fusie is 1 januari 2009.³¹⁹ Of met deze aanpak een stap vooruit of achteruit wordt gezet, valt op dit moment niet te zeggen. Al is het alleen maar, omdat nog niet bekend is hoe de LWI-discussie gaat aflopen en hoe het uiteindelijke voorstel er uit zal gaan zien. Indien deze aanpak doorgang vindt, roept dit echter wel de vraag op of de wetgever in voldoende mate zorg draagt voor robuuste, bestendige wetgeving.

³¹⁸ Zie Brief minister en staatssecretaris bij de kabinetsreactie Evaluatie Suwi 2006, *Kamerstukken II* 2007/08, 26 448, nr. 342, p. 2.

³¹⁹ Zie Kabinetsreactie Evaluatie Suwi 2006, *Kamerstukken II* 2007/08, 26 448, nr. 342, Bijlage, p. 11.

Meer ruimte en anders vormige waarborgen

1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het wetgevingsbeleid in de Suwi-casus geanalyseerd. Dit is gebeurd door het wetgevingsbeleid in de Suwi-casus te beschrijven aan de hand van de in hoofdstuk 2 geformuleerde wetgevingsbril. Hierbij is tevens zo veel als mogelijk gezocht naar een verklaring voor het (on)bewust gekozen wetgevingsbeleid. Vervolgens is gekeken tegen welke knelpunten in de casus wordt aangelopen bij het streven naar een integrale gevalsbehandeling door middel van samenwerking tussen de diverse uitvoeringsorganisaties en in welke mate het gevolgde wetgevingsbeleid daarbij een rol is toe te dichten.

Met de analyse uitgevoerd in hoofdstuk 4 is diep de casus ingedoken. In dit hoofdstuk wordt met meer afstand naar de bevindingen van de casestudy tot nu toe gekeken. Wat valt van de casestudy te leren?

Nogmaals dient benadrukt te worden dat niet wordt gesuggereerd dat op basis van dit onderzoek gekomen wordt tot een eindoplossing voor de problemen waarvoor de wetgever zich gesteld ziet bij het verbeteren van de publieke dienstverlening. Daarvoor is het onderzoek te beperkt.

Beperkt, in de eerste plaats, omdat gekozen is voor één casus. Deze is weliswaar diepgaand bestudeerd, maar voor een goed onderbouwde algemene stellingname is eenzelfde diepgaand onderzoek op andere terreinen noodzakelijk. Gedacht kan worden aan de rol die de wetgever kan spelen bij het verbeteren van de dienstverlening op het vlak van het onderwijs en de gezondheidszorg.

Beperkt, in de tweede plaats, omdat responsiviteit en individualiteit als aspecten van publieke dienstverlening, als aangegeven in hoofdstuk 1, een brede lading dekken. De aandacht in dit onderzoek is in de casestudy uitgegaan naar het realiseren van een integrale gevalsbehandeling door middel van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Dat is weliswaar een facet dat vanuit het oogpunt van publieke dienstverlening van wezenlijk belang is, maar het is en blijft slechts een deel van een groter geheel. Om te komen tot verantwoorde algemene conclusies met betrekking tot de rol die wetgeving kan vervullen bij het verbeteren van publieke

dienstverlening is het noodzakelijk ook andere facetten van responsiviteit en individualiteit te bestuderen. Gedacht kan worden aan kwaliteitshandvesten en het fennomeen persoonsgebonden budgetten.

Dit gezegd hebbende, biedt de casestudy voldoende stof tot reflectie op de rol die wetgeving kan spelen bij het mogelijk maken van het verbeteren van de publieke dienstverlening door uitvoeringsorganisaties, specifiek de individualiteit en responsiviteit. In dit licht moet het hiernavolgende in dit hoofdstuk worden gezien.

In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de complexe positie waarin de wetgever zich bevindt. Aangegeven zal worden dat de wetgever afhankelijk is van een succesvolle samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, maar dat wetgeving zelf maar een beperkte invloed heeft op het welslagen van de samenwerking. Hierdoor zal de wetgever nooit kunnen garanderen dat overal een goede samenwerking tot stand komt.

De analyse in hoofdstuk 4 toont echter aan dat het gehanteerde wetgevingsbeleid belemmeringen opwerpt voor een goede samenwerking. Dit komt met name door het op een uniforme wijze voorschrijven van een samenwerkingsvorm en de daaruit voortvloeiende verdeling van taken en verantwoordelijkheden die tot spanning kan leiden tussen de uitvoeringsorganisaties. In paragraaf 3 wordt aan de hand van de analyse in hoofdstuk 4 getracht een denkrichting te ontwikkelen die tegemoet komt aan de complexe positie waarin de wetgever zich bevindt. Dit gebaseerd op de gedachte dat er in sterkere mate ruimte geboden moet worden voor de professional in de uitvoering. Tegelijkertijd waar nodig zorg dragend voor waarborgen voor de burgers.

Deze denkrichting wordt 'spelenderwijs' toegepast op het terrein van de casestudy. Daarbij wordt eerder vanuit een 'laboratorium-situatie' dan vanuit een bestaande situatie gekeken of de geformuleerde denkrichting tot uiting kan komen in een wetgevingsbeleid door middel van een andere invulling van de aspecten van wetgevingsbeleid, zoals het aangrijpingspunt van regulering. Bewust wordt gesproken over 'spelenderwijs' aangezien het niet de intentie is een nieuw wetgevingsprogramma op te zetten.

2 Een beperkte rol voor de wetgever

2.1 *Wetgeven in een paradoxale situatie*

De wetgever heeft de samenwerking tussen Cwi, Uvw en gemeenten met de Suwi-regelgeving gemodelleerd op een wijze die zou moeten leiden tot een integrale gevalsbehandeling. De analyse in hoofdstuk 4 heeft laten zien dat om velerlei redenen de samenwerking tussen bijvoorbeeld Cwi en gemeente mis kan lopen waardoor de samenwerking niet geschiedt zoals de wetgever heeft beoogd.

Het welslagen van samenwerking blijkt door veel factoren bepaald te worden en wetgeving heeft daar slechts in beperkte mate invloed op. Het tegendeel blijkt zelfs het geval te kunnen zijn. De wetgever onderneemt in de Suwi-casus een poging om de dienstverlening te verbeteren, maar werpt met de gehanteerde aanpak blijkens de geïnventariseerde knelpunten juist belemmeringen op voor het verbeteren van die dienstverlening. De wetgever beoogt een dienstverlening tot stand te brengen waarbij de burger niet (meer) van het kastje naar de muur, van de ene naar de andere uitvoeringsorganisatie wordt gestuurd en op meerdere plekken dezelfde informatie moet verschaffen. De door de wetgever gevolgde aanpak biedt echter onvoldoende ruimte om op uitvoeringsniveau tot maatwerk te komen zodat een samenwerking kan worden gerealiseerd die voor die regio de meest gepaste is.

Interessant is dan ook de achterliggende vraag waarom de wetgever eigenlijk zoveel aandacht heeft voor de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties. Zoals de beschrijving van de totstandkoming van Suwi in hoofdstuk 3 laat zien, beoogt de wetgever er zorg voor te dragen dat mensen die (tijdelijk) geen werk kunnen vinden een uitkering krijgen.

Hierbij staat voorop het adagium 'werk boven inkomen' (eigenlijk 'werk boven uitkering'). Dit adagium houdt in dat zoveel mogelijk mensen die een uitkering hebben, zo snel mogelijk weer aan het werk moeten worden gebracht. Het adagium betekent ook dat mensen die wel kunnen werken, maar dat niet willen geen uitkering mogen ontvangen. Misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen moet worden voorkomen.

Kortom, de wetgever heeft als doel dat de sociale zekerheidswetgeving op een rechtmatige en doelmatige wijze worden uitgevoerd. Doelmatigheid ziet hierbij met name op het streven om uiteindelijk zoveel als mogelijk mensen in een reguliere baan terecht te laten komen. Het 'mes van rechtmatigheid' snijdt aan twee

kanten. Aan de ene kant ziet rechtmatigheid op het beschermen van de burgers die aanspraak willen maken op een uitkering, in de zin dat ze tijdig een uitkering moeten krijgen indien ze daar recht op hebben. Aan de andere kant ziet rechtmatigheid op het in stand houden van het draagvlak voor en de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel – noem het maar het beschermen van de belastingbetaler -, in de zin dat burgers die geen recht hebben op een uitkering er ook geen krijgen.

Dit doel is alleen te verwezenlijken als de spelers in de uitvoering goed met elkaar samenwerken. Naar mate de processen rondom 'uitkering' en 'werk' niet goed op elkaar aansluiten, wordt de kans groter dat burgers tussen het wal en het schip vallen, informatie niet goed wordt overgedragen tussen betrokken uitvoeringsorganisaties, het aan werk helpen van uitkeringsgerechtigden/-aanvragers stagneert of besluitvormingsprocedures te lang duren. Dit is de reden waarom sinds het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer er steeds meer aandacht, ook van de wetgever, is gekomen voor de samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid.

Zonder samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties geen resultaten. Maar als iets lastig valt te reguleren, is het deze samenwerking. Het welslagen van samenwerking is niet alleen afhankelijk van het bestaan van regelgeving waarin wordt aangegeven dat er moet worden samengewerkt (en de wijze waarop moet worden samengewerkt). Veel factoren die variëren per regio, waar de samenwerking in realiteit tot stand moet worden gebracht, spelen ook een cruciale rol bij het wel of niet slagen van de samenwerking. Voorbeelden van deze factoren zijn het 'matchen' van culturen, het aanwezig zijn van wederzijds vertrouwen en informele contacten tussen de (medewerkers van de) organisaties, de aard van de populatie werkzoekenden en de grootte van de betrokken gemeenten. Op dergelijke factoren kan de wetgever geen grip krijgen. De wetgever kan weliswaar een gedwongen huwelijk arrangeren, maar kan niet bepalen dat de huwelijkspartners van elkaar gaan 'houden'. Dit maakt dat, ongeacht wat de wetgever doet, de mate van succes van de samenwerking naar tijd en plaats kan en zal variëren.

De wetgever ziet zich dus voor een paradoxale situatie gesteld. Aan de ene kant is het welslagen van wetgeving afhankelijk van een goede samenwerking, terwijl aan de andere kant wetgeving maar tot beperkte hoogte invloed heeft op het goed verlopen van de samenwerking in de praktijk.

Er zijn overigens meer (algemene) factoren die de positie van de wetgever minder benijdenswaardig maken, of beter gezegd: die de mogelijkheden van wat met wetgeving is te bereiken, beperken.

2.2 *Wetgeven in een politiek spanningsveld*

Wetgeving komt niet in een ‘vacuüm’ tot stand waarbij wetgeving volgens een wiskundige formule, als een technische oefening wordt geformuleerd. Het wetgevingsproces speelt zich af in een politiek spanningsveld, een spanningsveld dat de democratische legitimering van de gestelde regels behoort waar te borgen.

Politieke stromingen met elk hun eigen ‘waarheden’, oftewel idealen en denkbeelden, trachten zoveel mogelijk hun ideeën in de uiteindelijke wetgeving tot uiting te brengen. Dit maakt, althans in het Nederlandse stelsel waarbij niet één politieke stroming zelfstandig een meerderheid vormt, dat wetgeving per definitie een resultaat is van het sluiten van compromissen.

Naar mate het te reguleren onderwerp meer in het politieke aandachtsspectrum ligt of fundamentele verschillen tussen politieke stromingen blootlegt, zal dit zich sterker voordoen. Een onderwerp zal tevens snel in het politieke aandachtsspectrum staan, indien, net als bij de sociale zekerheid, er een groot aantal burgers mee te maken heeft – of dat nu is in de hoedanigheid van premie- of belastingbetaler of als uitkeringsgerechtigde – en er grote financiële belangen op het spel staan.

Het politieke spanningsveld waarbinnen wetgeving tot stand komt, kan verschillende gevolgen hebben. Zo kan één aspect van de wetgeving de discussie tijdens het totstandkomingsproces gaan domineren. De totstandkoming van de Suwi laat duidelijk zien hoe fundamentele politieke verschillen tussen met name de PvdA en de VVD leiden tot de dominantie van de publiek-privaat discussie. De sterke focus op één aspect maakt de kans groter dat andere aspecten, bijvoorbeeld de vraag in hoeverre met de Suwi-wetgeving daadwerkelijk de gewenste samenwerking tot stand komt, onderbelicht blijven.

Een ander mogelijk gevolg kan zijn dat beleidvormingsprocessen alsmede de totstandkoming van wetgeving lang duren, omdat gezocht moet worden naar een compromis. Zo loopt de discussie over de vormgeving van de uitvoering van de sociale zekerheid reeds lang. In ieder geval loopt deze discussie sinds het onder-

zoek van de commissie Buurmeijer in 1993. En eigenlijk lopen dergelijke discussies, kijkend naar de nieuwe WAO (WIA), voortdurend.

De besluitvormingsprocessen duren lang, maar tegelijkertijd kunnen onder politieke druk binnen een zeer korte termijn drastische wijzigingen in het voorgenomen beleid en daaruit voortvloeiende wetgeving worden doorgevoerd. Zo wordt in de eindfase van de Suwi-besluitvorming binnen een jaar tijd het roer drastisch omgegooid van een merendeels private uitvoering naar een merendeels publieke uitvoering. Vervolgens wordt de Wet Suwi en de Invoeringswet Suwi op 27 november 2001 aangenomen door de Eerste Kamer, op 18 december 2001 uitgegeven in het Staatsblad om per 1 januari 2002 in werking te treden. Dit mag, op z'n zachtst gezegd, als een korte termijn tussen de definitieve vaststelling van de wetgeving en de inwerkingtreding worden aangeduid. Dat hierbij een rol kan hebben gespeeld dat de politieke ijzers gesmeed moeten worden wanneer ze heet zijn, is niet geheel ondenkbaar. Hoe langer de tijd tussen de vaststelling van de wetgeving en de inwerkingtreding, hoe groter de kans dat er in de tussentijd toch nog aan gesleuteld gaat worden.

2.3 *Wetgeven als onderhandelingsproces*

Het spanningsveld waarbinnen wetgeving tot stand komt, bestaat daarenboven niet alleen uit de 'strijd' tussen politieke stromingen. Rondom wetgeving spelen ook velerlei andere belangen een rol. Zo trachten belangengroeperingen zoveel mogelijk hun belangen op de politieke agenda en in wetgeving beschermd te krijgen. Suwi en de sociale zekerheid laten ook hiervan sprekende voorbeelden zien, met name wat betreft de sociale partners. Voordat de Suwi in werking was getreden, speelden de sociale partners zelfs een cruciale rol in de uitvoering van de sociale zekerheid. De sociale partners hadden sterke gevestigde belangen in de (uitvoering van de) sociale zekerheid waardoor bij het aanbrengen van wijzigingen in het stelsel veel verschillende, en niet alleen democratisch gelegitimeerde, partijen betrokken waren.

2.4 *Wetgeven en instituties*

Daarbij speelt ook de 'geschiedenis' van het desbetreffende beleidsveld een belangrijke rol. Wetgeving komt in het merendeel van de gevallen niet vanuit een 'nulpositie' tot stand. Vaak kent het veld een lange geschiedenis die inzicht geeft in sterk gevestigde belangen die in die bepaalde sector spelen. Veelal is met het langer

bestaan van een sector tevens een cultuur gegroeid die diep is geworteld in de betrokken beroepsgroepen en organisaties. De historie van een beleidsveld vormt samen met de cultuur van een sector als het ware een institutie die een wezenlijke invloed heeft op het welslagen van wetgeving.

Dit speelt niet alleen in de sociale zekerheid met, naast de al genoemde sociale partners, bijvoorbeeld de oude uitvoeringsinstellingen die zich nu nog steeds in realiteit in stand houden als bloedgroepen binnen Uvw. Denk ook aan de sterke positie die de medische beroepsgroepen en de verzekeraars innemen in de gezondheidszorg. Of, denkend aan kenmerkende organisatievormen, het typisch Nederlandse onderwijsstelsel met openbare en bijzondere scholen. Zo zal het verder niet vreemd zijn te denken dat de cultuur in bijvoorbeeld de krijgsmacht anders is dan in het welzijnswerk.

De historische achtergrond van en de gegroeide cultuur in een bepaald beleidsveld maakt dat de wetgever zich niet op een leeg speelveld bevindt en vanuit het niets spelregels en -posities kan formuleren. Niet dat de wetgever volledig afhankelijk moet zijn en blijven van dergelijke instituties en deze voor eens en altijd moet respecteren. Wil de wetgever echter wijzigingen doorvoeren en daarbij doeltreffend zijn dan zal er in ieder geval geanticipeerd dienen te worden op de kenmerken en eigenaardigheden van de bestaande instituties.

2.5 *Wetgeven en 'mêtis'*

Een andere belangrijke factor die de (effectieve) reikwijdte van wetgeving kan beperken, ziet op kennis, ervaring en expertise. Wetgeving gaat namelijk niet alleen over wetten, maar ook over weten. In wetgeving worden, althans veelal, algemene en abstracte regels gesteld. Deze algemene en abstracte regels behoeven vaak vertaling naar individuele en concrete besluitvorming door uitvoeringsorganisaties.

Wil de wetgever komen tot uitvoerbare wetgeving dan zal hij niet alleen voldoende (inhoudelijke) kennis moeten hebben van de te borgen belangen en de te realiseren doeleinden, maar zal hij ook moeten weten wat het vergt om de wetgeving op een goede wijze te kunnen uitvoeren. De wetgever dient te weten wat het van de uitvoeringsorganisaties vergt om de wetgeving uit te voeren, wat nodig is om de gestelde doeleinden te realiseren. Dit betekent dat hij inzicht moet hebben in de benodigde (financiële) middelen, de noodzakelijke bevoegdheden zodat uitvoe-

ringsorganisaties gelegitimeerd kunnen optreden, de kenmerken van de burgers waarmee de uitvoeringsorganisaties te maken krijgen, de (ontwikkelingen in de) omgeving waarin de uitvoeringsorganisaties hebben te functioneren en welke (samenwerkings)relaties de uitvoeringsorganisaties moeten onderhouden met andere (uitvoerings)organisaties en bedrijven. Dit het liefst ook gepaard gaande met een sterk inschattingsvermogen om niet voortdurend wetgeving te moeten wijzigen vanwege onvoorziene ontwikkelingen.

Dit is veel gevraagd van de wetgever en het is de vraag of de wetgever op alle fronten aan deze eisen kan voldoen. Zo kan de afstand tussen de wetgever en de uitvoeringsorganisaties te groot zijn om reëel zicht te hebben op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties en de omgeving waarin en spanningsvelden waarbinnen zij moeten functioneren. Vaak zitten er tussen de wetgever en de uitvoerders op de werkvloer tevens meerdere (bestuurlijke) lagen waardoor de communicatie via meerdere schakels verloopt. De 'feeling' van de wetgever met en het 'zicht' op de uitvoering kan daarmee worden bemoeilijkt. Denk bijvoorbeeld aan Cwi dat is opgebouwd uit Cwi-vestigingen waar de feitelijke uitvoering plaatsvindt, districten waarin vestigingen zijn geclusterd en de centrale directie. Zeker nu de minister, en de volksvertegenwoordiging formeel gezien via de minister, met name communiceert met de centrale directie van Cwi is het de vraag of men 'in Den Haag' voldoende op de hoogte is van wat er op vestigingsniveau afspeelt en wat daar van de uitvoerders wordt gevraagd.

Naarmate in de uitvoering meer professionaliteit vereist is, wordt het voor de wetgever moeilijker om zelf te weten wat op uitvoeringsniveau dient te gebeuren om de doeleinden te realiseren. Van professionaliteit is in dit kader sprake indien de uitvoering een hoog kennis-, ervarings- en vaardighedeniveau vereist, bijvoorbeeld om diversiteit in het takenpakket te kunnen bolwerken, in een complexe en dynamische omgeving de taken te kunnen verrichten, in te kunnen spelen op verschillen in de omgeving en te kunnen variëren naar gelang de burgers waar de professional mee te maken heeft dat vergt. Voorbeelden van velden waarbij een sterke mate van professionaliteit vereist is, zijn de sociale zekerheid, het onderwijs en de gezondheidszorg. Kijkend naar de casestudy, zijn het kunnen inschatten van de uitkeringsaanvrager, inzicht in de (lokale) arbeidsmarkt en juridische kennis voorbeelden van elementen van de benodigde professionaliteit.

Binnen dit soort velden kan de wetgever veelal wel aangeven wat bereikt dient te worden – simpel gezegd: goed onderwijs verzorgen, goede medische behandeling geven, snel aan een baan helpen en zo nodig een uitkering verstrekken etc. -, maar zal het voor de wetgever lastiger zijn om aan te geven op welke wijze die doeleinden gerealiseerd moeten worden. Die expertise ligt meer bij de professionals in de uitvoering.

De analyse die James Scott in zijn boek 'Seeing like a state' maakt, sluit hier goed op aan. Hij gaat zelfs een stap verder. In zijn prikkelende en heldere analyse komt hij tot de conclusie dat formele reguleringssystemen, zoals wetgeving, parasiteren op, wat hij noemt 'mêtis'.³²⁰ Onder 'mêtis' verstaat Scott:

'... a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment.'³²¹

De vaardigheden en kennis waar hij op doelt, zijn niet zozeer te leren uit de boeken. Veeleer is 'mêtis' volgens hem gebaseerd op ervaring, experimenteren en op basis van overdracht – in een soort van 'leermeester en gezelschap' – gegroeid inzicht.³²² Hij zet 'mêtis' af tegen technische kennis. Technische kennis noemt hij ook wel epistemologische kennis.

Een groot verschil tussen deze twee soorten 'kennis' is dat technische kennis modelmatig werkt en gebaseerd is op bewijs en verklaringen waarom iets wel of niet goed functioneert daar waar het bij 'mêtis' draait om het feit dat iets goed functioneert zonder exact te weten waarom dat zo is. In deze zin beschouwt hij epistemologische kennis als expliciete kennis en 'mêtis' als impliciete kennis. Zo spreekt hij met betrekking tot 'mêtis' over:

'...a sixth sense that comes with long practice'.³²³

³²⁰ Zie Scott 1998, p. 309 e.v.

³²¹ Zie Scott 1998, p. 313.

³²² Scott geeft als een 'simpel' voorbeeld van 'mêtis' een veel voorkomende instructie in recepten: "verhit de olie net zolang totdat de olie bijna begint te dampen". Zie Scott 1998, p. 330. Zijn analyse is overigens gelardeerd met velerlei voorbeelden.

³²³ Met dit onderscheid doemt een boeiende vraag op. Wetenschap is te beschouwen als een exponent van epistemologische kennis; wetenschap draait om bewijzen en verklaren. Maar vergt het beoefenen van wetenschap, het zijn van wetenschapper, niet veel 'mêtis'?

Voor 'mêtis' kan Scott geen goed Engels woord vinden. Zo ook is het moeilijk om een Nederlands woord te vinden dat de lading dekt van wat onder 'mêtis' wordt verstaan. Wellicht dat vakmanschap of professionaliteit er het dichtst bij in de buurt komt. Alhoewel bij professionaliteit ook al snel een link wordt gelegd met meer epistemologische kennis.

Net zo min als dat 'mêtis' te vangen is in een woord, is het ook moeilijk te vangen in regels en formele procedures. Het kenmerkende van 'mêtis' is dat het geen gestandaardiseerde of te standaardiseren kennis is. 'Mêtis' komt het beste tot zijn recht in situaties die weliswaar enigszins vergelijkbaar maar nooit hetzelfde zijn. Doordat in steeds grotere mate gebruik is gemaakt van formele regulering ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken, met als doel modificatie, blijft er steeds minder ruimte over voor 'mêtis'.³²⁴

In het met formele reguleringssystemen wegdrukken van 'mêtis' ziet Scott juist een belangrijke reden waarom deze formele systemen vaak niet tot de resultaten leiden die zijn beoogd. Voor het goed functioneren van welk ordeningsmechanisme dan ook, is 'mêtis' volgens Scott noodzakelijk. Zeker daar waar het gaat om te reguleren activiteiten die niet oneindig herhaalbaar en exact kwantificeerbaar zijn, maar die juist om aanpassing en flexibiliteit naar tijd, plaats en geval vragen. Dit is met name het geval bij terreinen zoals de sociale zekerheid, het onderwijs en de gezondheidszorg.

3 Een wetgevingsbeleid dat betere dienstverlening mogelijk maakt?

3.1 *De drieslag*

Het behandelde in de vorige paragraaf koppeland aan de inzichten uit de casestudy kunnen in ieder geval twee dingen worden gezegd. In de eerste plaats is de wetgever weliswaar voor het welslagen van de wetgeving afhankelijk van een goede samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties, maar de bijdrage die wetgeving kan leveren aan het succes van die samenwerking is zeer beperkt. Dit betekent dat, ongeacht wat de wetgever doet, de mate van succes van de samenwerking naar tijd en plaats kan en zal variëren.

³²⁴ Zie Scott 1998, p. 351.

In de tweede plaats is een bijdrage die de wetgever wel kan leveren aan het verbeteren van de samenwerking het wegnemen van belemmeringen voor de professionals in de uitvoering. Dit opdat zij de ruimte krijgen om zo goed als mogelijk hun expertise aan te wenden om op basis van maatwerk naar tijd, regio en burger de samenwerking vorm te geven. Noem het maar ruimte geven aan 'mêtis'.

In deze paragraaf wordt, met name op het terrein waarop de casestudy is verricht, aan de hand van de analyse in hoofdstuk 4, een denkrichting ontwikkeld met betrekking tot een wetgevingsbeleid dat deze ruimte aan uitvoeringsorganisaties biedt. Verkend wordt of tot een wetgevingsbeleid kan worden gekomen dat, met een andere invulling van de aspecten van wetgevingsbeleid, een betere dienstverlening mogelijk maakt.

Sprekend over de aspecten van het wetgevingsbeleid gaat het om de wetgevingsstijl, het ontwikkelingsproces en het aangrijpingspunt van reguleren. Met name de stijl en het aangrijpingspunt zullen, zo zal blijken, de revue passeren. Hierbij dient gebalanceerd te worden tussen het bieden van ruimte aan de professionals in de uitvoering zodat zij meer handelingsvarianten tot hun beschikking hebben en het zorg dragen voor waarborgen voor burgers. Specifiek wordt aandacht geschonken aan het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De denkrichting ontvouwd zich op het terrein van de casestudy in een drieslag. De eerste 'slag' ziet op het in wetgeving bieden van ruimte aan de professional. De tweede 'slag' heeft betrekking op de invulling van de ruimte gegeven door de wetgever op het niveau van de uitvoering door de professional. De derde 'slag' ziet op het bieden van waarborgen voor de burgers.

Het belang van waarborgen is op drieërlei redenen terug te voeren.³²⁵ In de eerste plaats heeft de wetgever de plicht te voorkomen dat burgers op een niet door de wetgever toegestane wijze in hun vrijheden worden aangetast. Dit ziet op het welbekende rechtsbeschermingsargument waarbij bijvoorbeeld het rechtsgelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel een belangrijke rol vervullen.

In de tweede plaats heeft de wetgever tevens de plicht om te voorkomen dat de professionals in de uitvoering te 'gul' worden voor de burgers waar ze direct contact mee hebben, waardoor er meer geld wordt uitgegeven dan eigenlijk beschikbaar of nodig is. In wezen is dit het doelmatigheidsargument, oftewel de bescherming van de belastingbetaler.

³²⁵ Zie ook *Bewijzen van goede dienstverlening* 2004, p. 27-28.

In de derde plaats heeft de wetgever zich rekenschap te geven van het feit dat niet elke 'professional' in de uitvoering zich professioneel gedraagt. Hiermee bedoel ik te zeggen dat niet altijd iedereen in de uitvoering functioneert met de juiste intenties. Julian Le Grand wijst hierop in zijn boek 'Motivation, Agency and Public Policy'. Hij geeft aan dat in de publieke sector zowel 'knights' als 'knaves' werkzaam zijn. De 'ridders' zetten zich onbaatzuchtig in ten behoeve van de burgers daar waar, letterlijk vertaald, de 'schurk' alleen in zijn eigen belang is geïnteresseerd.³²⁶ Indien de 'knaves' ongestoord hun gang kunnen gaan, blijkt echter dat de 'knights' kunnen veranderen in 'knaves'.³²⁷ Om de burgers, de 'knightly' professionals en de professie an sich te beschermen, moet de wetgever er zorg voor dragen dat de 'knights' de ruimte (en waardering) krijgen die ze verdienen en de 'knaves' worden beperkt in de mogelijkheden om een spaak in het wiel te steken.³²⁸ Overigens zij opgemerkt dat het onderscheid tussen 'knights' en 'knaves' ook nuttig is bij de twee eerder genoemde argumenten.

3.2 *Meer ruimte voor de professionals in de uitvoering: zorgen voor samenwerking*

Het geven van ruimte is een wetgevingsstijl waarbij, in de context van dit onderzoek, aan de uitvoering de mogelijkheid wordt gegeven om zelf (meer) invulling te geven aan de wijze waarop wetgeving wordt uitgevoerd. De SER spreekt in haar advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' over het bieden van:

'...voldoende eigen handelingsruimte om de dienstverlening zo efficiënt mogelijk te organiseren en waar mogelijk te vernieuwen.'³²⁹

De wetgever beoogt in de Suwi-case een integrale gevalsbehandeling tot stand te brengen waarbij de burger niet meerdere malen dezelfde informatie hoeft te verstrekken en niet nodeloos van de ene naar de andere uitvoeringsorganisatie – van

³²⁶ Zie Le Grand 2003, p. 16 en 38. In 'knights' maakt hij overigens onderscheid tussen de 'ridders' die handelen uit puur medelijden of op basis van een gevoel van onrechtvaardigheid - van de handelingen hebben ze zelf geen voordeel; 'act-irrelevant' - en de 'ridders' die ook handelen omdat het hen een 'goed' gevoel geeft op basis van schuldgevoel of plichtsbesef - van de handelingen genieten ze zelf ook voordeel; 'act-relevant'. Uit het onderzoek van Le Grand blijkt dat het zo lijkt te zijn dat het merendeel van de 'knights' 'act-relevant' handelen, in feite dus handelend vanuit een welgemeend eigenbelang.

³²⁷ Zie Le Grand 2003, p. 56.

³²⁸ Zie SER 2005, p. 103.

³²⁹ Zie *Ondernemerschap voor de publieke zaak* 2005, p. 155.

het kastje naar de muur – wordt gestuurd. In het huidige wetgevingsbeleid wordt de beoogde integrale gevalsbehandeling als het ware uitgeschreven in de wetgeving zelf. Uit de analyse in het vorige hoofdstuk blijkt dat binnen de door de bestaande Suwi-wetgeving gemodelleerde samenwerking onvoldoende ‘eigen handdelingsruimte’ is om op lokaal niveau – het niveau waar de samenwerking in concreto heeft plaats te vinden – de samenwerking in te vullen op een wijze die voor die regio het meest werkbaar is.

Als alternatief zou kunnen gelden dat de wetgever op dit punt in grotere mate de onderliggende doeleinden vastlegt in wetgeving, bijvoorbeeld in de vorm van een zorgplichtbepaling. De werkgroep ‘Zorgplichten’ die in het kader van het programma ‘Beter bestuur voor burgers en bedrijven’ onderzoek heeft verricht naar de toepasbaarheid van zorgplichten in wetgeving, omschrijft een zorgplicht als een gedragsnorm:

- ‘1. die zich niet uitsluitend tot de overheid richt,
2. die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang,
3. die zodanig zijn geformuleerd dat voor de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragsalternatieven openstaan, en
4. waarvan het de bedoeling is deze langs de publiekrechtelijke weg te handhaven’³³⁰

Uitdrukkelijk blijkt uit deze definitie dat met een zorgplicht bewust wordt gekozen voor een wetgevingsbeleid waarbij de normadressaat de ruimte krijgt om zelf te kiezen uit diverse alternatieven om aan de ‘grondnorm’ te voldoen.³³¹

Sprekend over normadressaten vraag ik me af of het element uit de omschrijving waarin wordt gesteld dat een zorgplicht zich niet uitsluitend tot de overheid richt, onderdeel dient uit te maken van een definitie van zorgplichten.

In de toelichting op de gehanteerde definitie geeft de werkgroep aan dat het laten van gedragsalternatieven ingegeven zou zijn door overwegingen van decentralisatie en effectiviteit en doelmatigheid, terwijl het laten van gedragsalternatieven

³³⁰ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 6.

³³¹ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 43.

aan burgers en bedrijven moet worden beschouwd als een uitgangspunt van de rechtsstaatidee.³³²

Dit argument ziet hoogstens op de reden waarom een zorgplicht in een bepaald wetgevingscomplex wordt gebruikt, maar niet op de (kenmerken van de) zorgplicht an sich. Verder kunnen bij een zorgplicht die zich richt op burgers en bedrijven overwegingen van effectiviteit en doelmatigheid een wezenlijke rol spelen. Bijvoorbeeld omdat op het specifieke terrein de ontwikkelingen van de techniek zo snel gaan dat het niet werkbaar is om met gedetailleerde wettelijke voorschriften te werken; op het moment dat de voorschriften tot stand zijn gekomen, zijn ze reeds achterhaald door de stand van de techniek.³³³ Overigens zijn de bevindingen van het onderzoek, volgens de werkgroep, ook van waarde voor zorgplichtbepalingen die zich uitsluitend richten tot de overheid.³³⁴

Een van de zaken die in het rapport wordt aangegeven, is dat zorgplichtbepalingen meerdere functies kunnen hebben. In navolging van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten wordt bijvoorbeeld gewezen op de paraplufunctie waarbij de zorgplichtbepaling vooraan in de wet staat en wordt gevolgd door een concrete uitwerking. Of de derogerende functie waarbij de zorgplichtbepaling kan derogeren aan een bijzondere (straf)bepaling en hierdoor als strafuitsluitingsgrond kan fungeren.³³⁵

De meest voorkomende functie van de zorgplichtbepaling is volgens de analyse van de werkgroep echter de vangnetfunctie. Van een vangnetfunctie is sprake wanneer een zorgplichtbepaling is opgenomen voor het geval een ongewenste gedraging niet onder een van de concrete wettelijke voorschriften kan worden gebracht.³³⁶

Deze gedachte die ten grondslag kan liggen aan een zorgplichtbepaling is een fundamenteel andere dan wanneer met een zorgplichtbepaling beoogd wordt (gedetailleerde) wettelijke voorschriften te vervangen. In het eerste geval betreft het de vangnetfunctie, terwijl in het tweede geval de deregulerende functie prevaleert.³³⁷

³³² *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 7-8.

³³³ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 5.

³³⁴ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 8.

³³⁵ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 20-21.

³³⁶ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 21 en 57.

³³⁷ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 47 en 58.

In de context van het onderhavige onderzoek gaat de aandacht met name uit naar de deregulerende functie van zorgplichtbepalingen. De werkgroep heeft daarbij een aantal aandachtspunten en randvoorwaarden geformuleerd voor het gebruik van zorgplichtbepalingen.³³⁸ Zo is een aandachtspunt de vraag in hoeverre sprake is of kan zijn van spontane naleving. Een andere randvoorwaarde is dat er toezicht plaatsvindt op de naleving van de zorgplicht. Hierbij dient gewaakt te worden voor het gevaar dat de toezichthouders de ruimte die de wetgever biedt voor gedragsalternatieven, dichtfietst met beleidsregels of andere vormen van normen/standaarden. Wanneer blijkt dat de zorgplicht niet wordt nageleefd, dient tot sanctionering overgegaan te kunnen worden. Verder moeten zorgplichtbepalingen door middel van de formulering aan de ene kant wel ruimte laten voor diverse alternatieven, maar dient gewaakt te worden voor het risico dat de zorgplicht ten ondergaat aan haar eigen algemeenheid. De bepaling moet voldoende concreet zijn om bijvoorbeeld te kunnen bepalen wie de normadressaat is en waar de zorg op ziet.

De inzichten uit de studie van de werkgroep doortrekkend naar de casestudy blijkt uit de analyse in het vorige hoofdstuk onder andere dat de bereidheid om samen te werken in de sector zeker aanwezig is. De mate van succes van de samenwerking blijkt wel om velerlei redenen, waarvan een aantal terug te voeren is op het gevolgde wetgevingsbeleid, te verschillen.

Kijkend naar de doelstelling van de wetgever ligt een zorgplichtbepaling voor de hand die aangeeft dat Cwi, Uvw en gemeenten, met vrijlating van een vaste taakverdeling, zorg dragen voor het realiseren van een zo integraal mogelijke gevalsbehandeling. Bij een dergelijke zorgplichtbepaling kunnen nadere 'ankerpunten' worden gegeven waarmee de professionals in de uitvoering rekening moeten houden bij de invulling van de zorgplicht.

Een voorbeeld kan zijn dat van de zorgplicht in ieder geval onderdeel uitmaakt dat de uitvoeringsorganisaties moeten voorkomen dat burgers meerdere malen dezelfde informatie moeten afstaan. Gedacht kan ook worden aan nadere aandachtspunten, zoals het feit dat zo veel en zo snel als mogelijk mensen aan het werk gebracht dienen te worden en dat, indien noodzakelijk, zo voorspoedig mogelijk de uitkeringsaanvraag wordt ingenomen en verwerkt. Verder kan worden gedacht aan meer procedurele randvoorwaarden waaraan de uitvoeringsorganisaties moeten voldoen. Dit kan zien op de wijze waarop de ruimte die de professio-

³³⁸ *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 52-55.

nals hebben gekregen, wordt ingevuld, bijvoorbeeld door middel van het voorschrijven dat de wijze waarop de samenwerking in de desbetreffende regio wordt vormgegeven, moet worden vastgelegd in een kwaliteitshandvest.

Een aandachtspunt is verder tot wie de zorgplicht zich richt. Deze vraag speelt niet zozeer bij gemeenten, maar vooral bij de uitvoeringsorganisaties als het Uvw en Cwi. Wellicht zou te snel de neiging bestaan om de zorgplicht te richten op het Uvw en Cwi als zodanig. In de casestudy komt echter niet alleen naar voren dat in de wetgeving belemmeringen zitten om tot een goede samenwerking te komen op het lokale niveau, maar dat dit ook samenhangt met de centraal opgezette en landelijk gestructureerde Uvw en Cwi. Dergelijke organisatiestructuren waarbij de landelijke directies van de uitvoeringsorganisaties direct aangesproken en aangestuurd worden door de minister lijken een centralistische en uniformerende uitwerking te hebben op de lokale eenheden van de desbetreffende organisaties.

In overweging nemende dat voor het welslagen van de samenwerking ‘aan en achter het loket’ door de professionals op het niveau van de werkvloer ingespeeld moet worden op velerlei factoren die per regio kunnen en zullen verschillen, is het vanzelfsprekender de zorgplicht te richten op, naast de afzonderlijke gemeenten, de vestiging/vestigingsdirecteur van de Uvw- en Cwi-vestigingen.

Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen functioneren van een dergelijke aanpak is een wijziging in de positie van het centrale management van Cwi en Uvw. Het centrale management zal minder gericht dienen te zijn op landelijke aansturing van lokaal opererende vestigingen, maar meer op facilitering van de decentrale uitvoering. Het zwaartepunt dient bij dit wetgevingsbeleid te liggen bij de professionals in de regio's. De aansturing door de minister dient hierop aan te sluiten door de raden van bestuur van Cwi en Uvw te beschouwen als een intermediaire laag tussen de minister en de lokaal functionerende professionals.

Deze raden van bestuur zouden ook een rol kunnen spelen in het kader van het inzichtelijk maken van het functioneren van de lokale vestigingen door bijvoorbeeld het uitvoeren van benchmarking. Bij benchmarking wordt de kwaliteit van organisaties met elkaar vergeleken door een derde partij. Een door Watson gehanteerde definitie van benchmarking is:

‘een voortdurend en systematisch meetproces; een proces van voortdurend meten en vergelijken van het bedrijfsproces van een organisatie ten opzichte van de beste in dat proces waar ook ter wereld, om daardoor informatie te verkrij-

gen die de organisatie zal helpen initiatieven te nemen om haar prestaties te verbeteren'³³⁹.

Op een juiste manier ingezet, kan benchmarking een belangrijke bijdrage leveren niet alleen aan het transparant maken van de kwaliteit van de dienstverlening, maar tevens aan het verbeteren van de dienstverlening. Van belang is dat er binnen de sector waar de benchmarking dient plaats te vinden, draagvlak is voor het vergelijken van elkaars prestaties. Om benchmarking op een verantwoorde manier plaats te laten vinden, is namelijk de medewerking van alle samenwerkende organisaties noodzakelijk. Dit met name met het oog op het ter beschikking stellen van informatie. Zonder deze medewerking zal benchmarking verworden tot een artificiële oefening. Bij het creëren van draagvlak, alsmede bij de organisatie van het benchmarkonderzoek kan een raad van bestuur, of een (andere vorm van een soort van) brancheorganisatie, een belangrijke rol vervullen.

Het grootste lerend effect bij benchmarking gaat uit van het openbaar maken van de resultaten van het benchmarkonderzoek. Dienstverleners kunnen leren van elkaars sterkste en zwakste punten. Tevens gaat van het openbaar maken een prikkel uit. Het CPB spreekt in dit kader over 'reputatie-effecten'. Dit kan in positieve zin het geval zijn doordat goed presterende samenwerkingspartners een pluim krijgen. Bij negatieve resultaten zal sprake zijn van 'regulation by embarrassment'. Gewaakt dient te worden voor het risico dat de angst voor 'embarrassment' aanzet tot terughoudendheid bij het verlenen van volledige medewerking aan benchmarking. Mochten deze reputatie-effecten geen werking hebben, dan kunnen structurele slechte scores bij benchmarking aanleiding zijn voor nader onderzoek in de desbetreffende regio's of het treffen van maatregelen zoals het geven van aanwijzingen, het stellen van nadere regels voor die regio of het vervangen van het management.³⁴⁰

Al met al vindt met een dergelijke invulling van het wetgevingsbeleid een wijziging plaats in de wetgevingsstijl. Met zorgplichtbepalingen krijgen de professionals in de uitvoeringsorganisaties meer keuzeruimte om zelf op lokaal niveau te komen tot een invulling van het samenwerkingsproces waarbij niet van tevoren in wetgeving is vastgelegd wie welke taken tijdens het samenwerkingsproces uitvoert. De wetgevingsstijl wijzigt dus van directief naar ruimte bieden.

³³⁹ Zie Watson 1998.

³⁴⁰ Zie Eijlander & Lauwerier 2004, p. 24-25. Zie ook *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie* 2002.

Tevens is het wetgevingsbeleid bij deze aanpak, met betrekking tot het aangrijpingspunt van regulering, niet meer te typeren als procesgericht. Cwi, gemeenten en Uvw zijn vrij om op lokaal niveau te komen tot een taakverdeling met betrekking tot de uitkeringsintake, de werkintake, de (eerste) reïntegratieactiviteiten etcetera.

3.3 *Invulling van de ruimte door de professionals: expliciteren met kwaliteitshandvesten*

Met het bieden van ruimte aan de professionals wordt gestreefd een dienstverlening van een betere kwaliteit te krijgen. Kwaliteit is, sprekend met Oosting, een:

‘... verwijzing naar een bepaald niveau (van excelleren), naar eigenschappen of kenmerken die positief kunnen worden gewaardeerd, en waardoor de hoedanigheid van iets of iemand pas echt tot zijn recht komt. Een dergelijke waardering – kwaliteit als deugdelijkheid – impliceert beoordeling, en veronderstelt criteria op grond waarvan men tot het oordeel komt dat het voorwerp van beschouwing aan de maat is.’³⁴¹

Om te kunnen bepalen of de dienstverlening ‘goed’ is, zijn criteria nodig (om dit vast te kunnen stellen). Van belang is dat de kwaliteitsmaatstaven kenbaar zijn, zeker ook voor de afnemers van de diensten, en dat zij doorwerken in de praktijk van de dienstverlening. Er kunnen indrukwekkende kwaliteitsmaatstaven zijn geformuleerd, maar indien deze in een bureaulade blijven liggen en de werkzoekenden geen kennis hebben van deze maatstaven, dragen ze weinig bij aan de verbetering van de dienstverlening bij bijvoorbeeld het Cwi.

Kwaliteitsmaatstaven – in het geval van het onderhavige onderzoek: de maatstaven volgens welke tot een integrale gevalsbehandeling wordt gekomen – kunnen meerdere doeleinden dienen. In de eerste plaats maken ze duidelijk waar de burgers aan toe zijn, althans aan welke criteria de dienstverlening zou moeten voldoen en wat van hen wordt verwacht. Dit biedt de burgers zekerheid over het uitvoeringsproces dat ze zullen gaan doorlopen.

In de tweede plaats bieden kwaliteitsmaatstaven handvatten aan de (organisatie van) professionals om te reflecteren op het eigen functioneren. Voor alle sectoren in de publieke dienstverlening geldt het adagium ‘van ervaring wordt men wijzer’.

³⁴¹ Zie Oosting 1990

Het versterken van de kwaliteit van de uitvoering van complexe taken in een hybride omgeving vergt lerend vermogen bij de professionals. Kwaliteitsmaatstaven kunnen, indien dynamisch opgevat, hierbij een belangrijke rol spelen als een 'thermometer' aan de hand waarvan geleerd kan worden van fouten en 'best practices'.

In de derde plaats vervullen kwaliteitsmaatstaven een rol bij de verantwoording en het toezicht. Kwaliteitscriteria kunnen ijkpunten zijn op basis waarvan toezicht wordt gehouden. Tevens kan 'horizontale' verantwoording worden afgelegd door het staven van de feitelijke dienstverlening aan de geformuleerde kwaliteitscriteria en hierover te communiceren met (organisaties van) burgers die te maken hebben met één of meer van de samenwerkende uitvoeringsorganisaties.

Met het werken met zorgplichtbepalingen wordt niet meer uitvoerig in wetgeving geëxpliciteerd welke kwaliteitsmaatstaven gelden bij het streven naar een integrale gevalshandeling. De wijze waarop dit gebeurt, moet namelijk uitgewerkt worden in de regio's door de professionele dienstverleners die daadwerkelijk met elkaar hebben samen te werken. Dit brengt met zich dat de kwaliteitsmaatstaven op dat niveau moeten worden geëxpliciteerd. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Een mogelijk biedt, zoals reeds aangegeven in de vorige subparagraaf, een kwaliteitshandvest.

Een kwaliteitshandvest is, zoals Muntinga aangeeft:

'..een eenzijdige verklaring van een overheidsdienst dat zij zich publiekelijk garant stelt voor een bepaald niveau van dienstverlening en dat deze bij het niet voldoen aan dat niveau zo mogelijk compensatie verleent.'³⁴²

Criteria waaraan een kwaliteitshandvest moet voldoen, zijn dat de organisatie zich door middel van het formuleren van normen garant stelt voor de kwaliteit van de dienstverlening en dat deze normen met het oog op de kenbaarheid voor iedereen toegankelijk worden gepubliceerd. Tevens dient een publiek bekend gemaakte klachtenregeling te bestaan waarbij onder andere wordt aangegeven of, en zo ja, welke vorm van compensatie wordt verstrekt bij het niet voldoen aan de kwaliteitsnormen. Verder moet (het functioneren van) het kwaliteitshandvest geëvalueerd te worden. De resultaten van de evaluatie moeten voor een ieder toegankelijk zijn.³⁴³

³⁴² Zie Muntinga 2000, p. 228.

³⁴³ Zie Wiendels e.a. 2005, p. 51-54.

Het fenomeen 'kwaliteitshandvest' vindt met name zijn oorsprong in Groot-Brittannië. Met het op afstand zetten van overheidsorganisaties en het verkleinen van de bemoeienis van de centrale overheid werd in Groot-Brittannië gezocht naar methoden om de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen en verbeteren. De 'citizen's charters' spelen hierbij een belangrijke rol. Waar eerst de centrale overheid sturend optrad, krijgen de burgers met de 'citizen's charters' een sturende taak in handen.³⁴⁴

In het algemeen wordt in Nederland nog niet op grote schaal gebruik gemaakt van kwaliteitshandvesten. Uit een nulmeting in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat, gemeten in 2005, circa 25% van de rijksorganisaties beschikt over een (vorm van) kwaliteitshandvest.³⁴⁵ Wellicht dat de volgende redenering van In 't Veld de oorzaak in zich bergt waarom kwaliteitshandvesten geen gemeengoed zijn:

'Laten we als gedachtenexperiment eerst een moment stilstaan bij de vraag hoe een klassiek onderdeel van de overheid zich zou kunnen verhouden tot een kwaliteitshandvest. Heeft het zin om voor een uitvoerende dienst van een ministerie, die in het geheel geen zelfstandigheid bezit, te werken met een kwaliteitshandvest? ... Het lijkt nauwelijks zinvol. Dat wordt anders, als het management van een uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie daadwerkelijk eigen ruimte krijgt. ... Dan (ook) kan een minister met een geruster hart dingen overlaten aan een zelfstandige uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie, als hij weet dat er tevens een verantwoordingsrelatie is geschapen tussen die organisatie en klanten, die tevens burger zijn.'³⁴⁶

Kort gezegd, indien reeds een meer op verticale sturing geënt mechanisme als kwaliteitsnormen in wetgeving fungeert, bestaan er weinig prikkels om over te gaan op het hanteren van kwaliteitshandvesten.³⁴⁷

De gedachte die ten grondslag ligt aan kwaliteitshandvesten past echter wel goed bij een wetgevingsstijl waarbij ruimte wordt gelaten aan de uitvoeringsorganisaties om zelf op lokaal niveau te komen tot een integrale gevalsbehandeling.

In aanvulling op het wettelijk vastleggen van een zorgplicht kan de wettelijke plicht worden opgenomen voor de Cwi- en Uvw-vestigingen en gemeenten om de

³⁴⁴ Zie Muntinga 2000, p. 229.

³⁴⁵ Zie Wiendels e.a. 2005, p. 52.

³⁴⁶ Zie In 't Veld 1997, p. 144.

op lokaal niveau ingevulde samenwerking te vertalen in een kwaliteitshandvest waarin wordt beschreven welke behandeling de burgers kunnen verwachten.

Het kwaliteitshandvest kan doorwerken tot op het niveau van de individuele burger door hem na een eerste gesprek of intake een plan van aanpak voor te leggen waarin het uitvoeringsproces dat hem te wachten staat, is uitgeschreven.

In het plan van aanpak kan tevens worden aangegeven wat van de burger wordt verwacht, bijvoorbeeld wat betreft de aan te leveren informatie en de te verrichten inspanningen om weer aan het werk te komen, en wat de burger van de uitvoeringsorganisaties mag verwachten, bijvoorbeeld wat betreft bemiddeling naar werk, frequentie van afspraken en termijnen.

Het op basis van het kwaliteitshandvest geformuleerde plan van aanpak zou tevens een toetsingskader kunnen bieden voor de rechter. Het bijvoorbeeld niet navolgen van de in het plan van aanpak vervatte verplichtingen door de uitvoeringsorganisaties kan een belangrijke indicatie zijn van onzorgvuldigheid en noopt de uitvoeringsorganisaties tot een zwaardere bewijslast.

Het kwaliteitshandvest zoals dat is afgesloten tussen de gemeenten, de Uvw- en Cwi-vestiging kan verder een aangrijpingspunt zijn voor andere mechanismen die het functioneren van de uitvoeringsorganisaties transparant maken. Gewezen kan worden op de eerder vermelde benchmarking. Een bijkomstigheid is dat een dergelijke combinatie van mechanismen dubbel werk voorkomt. En indien voor een meer 'traditioneel' toezicht wordt geopteerd, uitgevoerd door de IWI, kan ook deze toezichthouder aansluiten op de kwaliteitsmaatstaven die de professionals, binnen het wettelijke kader, zelf hebben geformuleerd.

Het op deze wijze inbedden van kwaliteitshandvesten in een breder palet van verantwoording en toezicht versterkt de mogelijkheden die een handvest biedt. Het kwaliteitshandvest blijkt de grootste meerwaarde te hebben als het wordt gecombineerd met andere verantwoordingsinstrumenten.³⁴⁸ Gewaakt dient hierbij echter wel te worden voor een onnodige stapeling van toezicht en verantwoording.

3.4 Waarborgen

De derde 'slag' die in het wetgevingsbeleid geslagen dient te worden, is het inbouwen van waarborgen voor de burgers. Dit kan op verschillende wijzen vorm worden gegeven alsook op verschillende niveaus.

³⁴⁷ Zie Wiendels e.a. 2005, p. 4 en 20.

³⁴⁸ Zie Muntinga 2000, p. 235.

De wetgever streeft met de sociale zekerheidswetgeving een aantal doelen na die met het wetgevingsbeleid geborgd dienen te worden. Geheel niets reguleren lijkt dan ook niet vanzelfsprekend. Het wijzigen van het aangrijppingspunt van regulering kan hierbij wellicht soelaas bieden door de nadruk te leggen op het reguleren van de 'output' van de samenwerking.

Dit gebeurt in feite reeds doordat de wetgever in de materiewetgeving de criteria heeft vastgelegd aan de hand waarvan de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt waarbij wordt bepaald of iemand recht heeft op een uitkering. Op deze wijze houdt de wetgever niet alleen grip op de instroom in uitkeringen. Tevens beoogt de wetgever hiermee zorg te dragen voor gelijkheid in de toekenning van de uitkeringen. Net als dat de wettelijk vastgelegde criteria zekerheid bieden aan de burger alsmede handvatten biedt voor de rechter om de uiteindelijke besluiten te toetsen.

Dat dergelijke criteria in wetgeving zelf worden vastgelegd, ligt voor de hand. Het betrokken belang bepaalt in welke mate de wetgever dergelijke kwaliteitsmaatstaven inbouwt. Bij het vaststellen van het recht op een bijstandsuitkering, gaat het bijvoorbeeld om het wel of niet verstrekken van een voorziening in de basislevensbehoeften waaruit plichten voortvloeien voor de uitkeringsgerechtigde. Dit noopt tot het wettelijk vastleggen van de plichten van de uitkeringsgerechtigde en de criteria volgens welke het recht op een bijstandsuitkering kan worden bepaald. Zodoende wordt in wetgeving gelijkheid en zekerheid geboden met betrekking tot het uiteindelijk te nemen besluit. Wat betreft de gevalsbehandeling die leidt tot het uiteindelijk te nemen besluit wordt bij deze aanpak geaccepteerd dat er zich (in grote mate) verschillen kunnen voordoen. Per regio kan de wijze waarop de na te streven integrale gevalsbehandeling, en de daaruit voortvloeiende taakverdeling en samenwerking, wordt ingevuld, verschillen.

Wel wordt een mechanisme gehanteerd waarbij op het niveau van de individuele burger zekerheid wordt gegeven over de te verwachten gevalsbehandeling. Deze zekerheid wordt dus niet, zoals veelal wel gebruikelijk, in abstracte en algemene zin geboden door wetgeving, maar in concrete en individuele zin. Dat het plan van aanpak op het niveau van de individuele burger, gebaseerd op het kwaliteitshandvest, als toetsingskader voor de rechter kan fungeren, versterkt het waarborgende karakter.

Rekening dient gehouden te worden met de mogelijkheid dat (enkele) dienstverleners in een regio bijvoorbeeld niet zelf (serieus) overgaan tot het formuleren en

hanteren van kwaliteitsmaatstaven. Dan dient in het kader van het toezicht, aanvullend op de bescherming van de individuele burger, voorzien te zijn in een 'stok achter de deur'. Altijd dient de mogelijkheid achter de hand te worden gehouden om in te grijpen wanneer de professionals zich niet professioneel gedragen. De eerder vermelde mechanismen, zoals benchmarking en kwaliteitshandvesten, zouden in dit kader een rol kunnen spelen bij het versterken van de transparantie van het functioneren van de samenwerking. Zo nodig kan ingegrepen worden door bijvoorbeeld het plaatsen van een regio onder een strikter toezichtsregime, het stellen van nadere regels en het aanpakken van 'achterblijvers' met behulp van (bestuurlijke) maatregelen en – uiteindelijk ook – sancties.

Het tegenovergestelde kan tegelijkertijd ook het geval zijn. Indien de uitvoeringsorganisaties in een bepaalde regio goed functioneren, kan daar een 'beloning' tegenover staan. Gedacht kan worden aan meer vrijheid in de besteding van middelen of het (nog) verder loslaten van het toezicht.

Ook op dit vlak kunnen alternatieve mechanismen worden toegepast. Analooq aan de opties naar voren gebracht door de SER, kan bijvoorbeeld gewezen worden op de mogelijkheid van het invoeren van een 'recht van enquête'. Dit is een van oorsprong civielrechtelijke weg waarbij onder andere aandeelhouders of vakbonden falend ondernemingsbeleid bij de ondernemingskamer aan de kaak kunnen stellen.³⁴⁹ Wellicht biedt het vertalen van dit mechanisme naar het publieke domein een aanwinst voor een andere invulling van wetgevingsbeleid. De vertaling zou vorm kunnen krijgen door onder andere (organisaties van) 'afnemende' burgers en bedrijven, samenwerkingspartners en andere betrokken organisaties het recht te geven bij de raden van bestuur of een ander landelijk functionerend orgaan wanbeleid van een uitvoeringsorganisatie aan de kaak te stellen.

3.5 *Variëteit in het wetgevingsbeleid zelf*

Het hier verkende wetgevingsbeleid berust op het uitgangspunt dat de uitvoeringsorganisaties op lokaal niveau tot maatwerk kunnen en willen komen. Hier past de kanttekening bij dat dit een noodzakelijke kritische massa aan expertise en organisatievermogen vergt. De vraag is of deze over de gehele breedte aanwezig is of kan zijn.

Zo zal een grotere gemeente eerder meer eigen expertise en organisatievermogen

³⁴⁹ Zie *Ondernemerschap voor de publieke zaak* 2005, p. 68-70.

kunnen genereren als een kleinere gemeente. Wellicht dat met dit in het achterhoofd twee sporen in het wetgevingsbeleid kunnen worden gehanteerd. Het ene spoor bestaande uit de vigerende Suwi-samenwerkingsvorm en het andere spoor voor de regio's die op eigen kracht de samenwerking vorm willen geven. Hiermee wordt dus niet alleen variëteit op het niveau van de uitvoering mogelijk gemaakt, maar ontstaat er ook variëteit in het wetgevingsbeleid zelf.

Overigens hoeft de 'zelf gekozen' samenwerking niet te betekenen dat deze verder gaat, in de zin van meer geïntegreerd, dan de Suwi-samenwerking. Dit wetgevingsbeleid kan namelijk tot gevolg hebben dat ook minder vergaande samenwerkingsvormen tot stand komen.

4 Dus: naar ruimte voor 'mêtis' en anders vormige waarborgen

De centrale onderzoeksvraag is of de wetgever gunstige condities kan scheppen om responsiviteit en individualiteit van uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken. In het kader van de casestudie zijn responsiviteit en individualiteit geoperationaliseerd in de vorm een integrale gevalsbehandeling door middel van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Met de integrale gevalsbehandeling wordt getracht invulling te geven aan aspecten van individualiteit en responsiviteit. Uit de analyse in de casestudie en de verkenning naar een andere invulling van het wetgevingsbeleid volgt het antwoord dat de mogelijkheden die de wetgever heeft om zodanige condities te creëren dat deze integrale gevalsbehandeling in de uitvoering daadwerkelijk tot stand wordt gebracht, beperkt zijn. Dit betekent dat, ongeacht wat de wetgever doet, de mate van succes van de samenwerking naar tijd en plaats kan en zal variëren.

Niet onvoorstelbaar is dat dit ook in meer algemene zin geldt voor de rol die wetgeving kan spelen bij het mogelijk maken van een verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Naarmate in de uitvoering meer professionaliteit vereist is, wordt het namelijk voor de wetgever moeilijker om zelf te weten welke condities noodzakelijk zijn om op uitvoeringsniveau te komen tot een betere dienstverlening. Voorbeelden van velden waarbij een sterke mate van professionaliteit vereist is, zijn de sociale zekerheid, het onderwijs en de gezondheidszorg. Kijkend naar de casestudie, zijn onder andere het kunnen inschatten van de uitkeringsaanvrager, het vervolgens op de uitkeringsaanvrager aanpassen van de beje-

gening en het daarop voortbouwend betrekken van andere uitvoeringsorganisaties bij de behandeling van de uitkeringsaanvraag en reïntegratie voorbeelden van elementen van de benodigde professionaliteit. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het hebben van inzicht in de lokale arbeidsmarkt en het op een juiste wijze benaderen van werkgevers. Om met Scott te spreken, de publieke dienstverlening in dergelijke sectoren vergt een hoge mate van 'mètis'.

De wetgever kan veelal aangeven wat bereikt dient te worden – bijvoorbeeld een integrale gevalsbehandeling -, maar het zal voor de wetgever lastiger zijn om aan te geven hoe bijvoorbeeld een integrale gevalsbehandeling gerealiseerd moet worden en dientengevolge lastiger zijn te bepalen welke condities in wetgeving geschapen moeten worden. Die expertise ligt meer bij de professionals in de uitvoering. Wat in wetgeving wel kan gebeuren, is dat er ruimte wordt geboden aan de professionals in de uitvoering. Daarmee creëert de wetgever condities waarmee professionals in de uitvoering een grotere mate van handelingsvrijheid krijgen waardoor ze flexibeler kunnen inspelen op verschillen naar tijd, plaats en personen. Derhalve, voor zover de wetgever condities kan scheppen, zien die op het bieden van ruimte aan de uitvoering.

De verkenning in de vorige paragraaf geeft in ieder geval aan dat met behulp van de aspecten van het wetgevingsbeleid de noodzakelijke ruimte aan de professionals kan worden geboden. Dit kan met name zitten in de wetgevingsstijl – het bieden van ruimte in plaats van een meer directieve stijl – en het aangrijpingspunt van regulering. De handelingsvrijheid van de professionals wordt namelijk per definitie beknot, indien als aangrijpingspunt de werkprocessen worden genomen waarbij tegelijkertijd uniformiteit wordt nagestreefd. Wanneer daarentegen de normstelling in wetgeving op een abstracter niveau plaatsvindt door het in de wet vastleggen van de onderliggende doelen in de vorm van zorgplichtbepalingen, ontstaat er veel meer ruimte in wetgeving voor professionals op het niveau van de uitvoering.

Gelet op onder andere de risico's van 'knaves' dient de wetgever wel oog te hebben voor het zorg dragen voor waarborgen op het vlak van bijvoorbeeld rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De ruimte die de wetgever biedt, kan niet onbegrensd zijn. Deze begrenzing kan in wetgeving zelf plaatsvinden, zoals dat bij de criteria in materiewetgeving het geval is. Dat is echter niet in alle gevallen noodzakelijk. Het kan namelijk ook zo zijn dat de wetgever er voor zorgt dat op een ander ni-

veau rechtszekerheid aan de burger wordt geboden over bijvoorbeeld de wijze waarop hij door de uitvoeringsorganisaties zal worden behandeld. Niet op het niveau van wetgeving, maar op het niveau van de uitvoering bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitshandvesten.

Duidelijk is in ieder geval dat het draait om het zoeken naar een evenwichtige mix van wettelijke normstelling, vrijheid aan de professional en waarborgen voor de burger. Er ligt geen blauwdruk voor hoe die mix er uit moet zien. Daarvoor zijn er te veel factoren die niet alleen tussen de diverse sectoren verschillen, maar ook binnen één sector.

De kloof tussen wetgeving en uitvoering

1 Inleiding

Met de vraag voor ogen welke bijdrage wetgeving kan leveren aan het verbeteren van de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties, is in de voorgaande hoofdstukken eerst de wetgevingsbril geformuleerd. Deze bril opzettend is de aanpak geanalyseerd die de wetgever heeft gevolgd bij het verbeteren van de samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid. Aan de hand van de knelpunten die daarbij naar voren zijn gekomen, is in het vorige hoofdstuk een denkrichting ontwikkeld op welke wijze de wetgever een betere dienstverlening mogelijk kan maken: een beperkte rol voor de wetgever waarbij meer ruimte wordt gelaten aan de professionals in de uitvoering en waarbij waarborgen op een anders vormige wijze worden ingevuld. Daarmee is de vraag die in het onderhavig onderzoek centraal staat, beantwoord.

In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat dit onderzoek zich richt op het leveren van een bijdrage aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het wetgevingsbeleid, specifiek de uitvoerbaarheid van wetgeving. De nadruk heeft tot nu toe dus gelegen op het wetgevingsbeleid. In het wetgevingsproces worden echter specifiek instrumenten gehanteerd om de uitvoerbaarheid van wetgeving te garanderen. Gepoogd wordt bij de totstandkoming van wetgeving zo goed mogelijk te anticiperen op, rekening te houden met de factoren die van invloed zijn op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan wetgeving. Dit met als doel de kans op het welslagen van de te formuleren wetgeving zo groot mogelijk te maken.

In hoofdstuk 2 is in algemene termen op het wetgevingsproces ingegaan als één van de componenten van de wetgevingswetenschap. Het wetgevingsproces richt zich volgens Krems op het proces van de uitwerking van wetgeving en de procedure volgens welke wetgeving vastgesteld wordt.³⁵⁰

In dit hoofdstuk ga ik in op onderdelen van het wetgevingsproces die gericht zijn op de uitvoerbaarheid van wetgeving. Het moge beschouwd worden als het

³⁵⁰ Zie Krems 1979, p. 38-39.

dessert van het onderzoek. Een zwaar gerecht hoeft dan ook niet verwacht te worden. Ik permitteer me daarbij ook meer opiniërende stellingname.

Wat wordt gereserveerd, is in paragraaf 2 een weergave van een tweetal instrumenten die op dit moment worden gehanteerd om de kwaliteit van voorgenomen wetgeving te toetsen. Tevens wordt een beeld geschetst van de werking van deze instrumenten. Ik richt me daarbij op de *uitvoerbaarheidstoets* zoals die door de ambtenaren binnen de departementen, de wetsontwerpers, wordt gebruikt bij de totstandkoming van wetsvoorstellen. Ook richt ik me op de *beleidsanalytische toets* zoals de Raad van State, de wetstoetser, die hanteert bij zijn adviseringstaak.

Ondanks het bestaan van deze instrumenten worden er nog regelmatig kritische noten gekraakt over de kwaliteit van wetgeving. De uitvoerbaarheid van wetgeving moet het daarbij regelmatig ontgelden.³⁵¹ Om te achterhalen of het hanteren van wetgevingstoetsen van nut kan zijn, vindt in paragraaf 3 een vingeroefening plaats. Gekeken wordt welke knelpunten naar voren komen uit de analyse die ik eerder heb uitgevoerd van de door de wetgever gevolgde aanpak in de Suwi-casus. Dit vindt niet over de gehele breedte van het Suwi-terrein plaats, maar is specifiek gericht op de samenwerking tussen de Cwi, Uvw en gemeenten. Ik kijk naar de knelpunten die uit die analyse naar voren komen. Onderzocht wordt of het bij een (juiste) toepassing van kwaliteitsinstrumenten voor wetgeving mogelijk *zou zijn geweest* om ten tijde van de formulering van de Suwi-wetgeving deze knelpunten te achterhalen. In feite pak ik, met de kennis 'van nu' als bagage, de tijdmachine van professor Barabas om opnieuw een wetgevingstoets te doen. Deze toets zal gelet op de aard van dit hoofdstuk beperkt zijn.

Ter afsluiting wordt in paragraaf 4 ingegaan op oorzaken die ten grondslag liggen aan de 'kloof' tussen wetgeving en uitvoering. Mede voortbouwend op de resultaten uit paragrafen 2 en 3 wordt de vraag behandeld wat maakt dat het thema 'wetgeving in het Staatsblad versus wetgeving in uitvoering' terug blijft keren. Is de kloof te overbruggen?

Dat deze thematiek een terugkerend fenomeen is en ook nog wel terug zal blijven keren, blijkt uit een passage uit de oratie uitgesproken door prof.mr. C. Asser op 19 oktober 1892:

³⁵¹ Zie onder andere *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* 2003 en Cardoso Ribeiro 2007.

‘Wat intusschen nog steeds te wenschen overlaat is de gemeenschap tusschen hen, die de wetten toepassen en zien werken, en degenen, die geroepen zijn nieuwe wetten te maken.’³⁵²

2 De toetsen getoetst

2.1 *Uitvoerbaarheid getoetst*

2.1.1 Beschrijving uitvoerbaarheidstoets

Om er voor te zorgen dat bij de totstandkoming van wetsvoorstellen voldoende aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid wordt er gedurende het totstandkomingsproces gebruik gemaakt van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (verder: u&h-toets).³⁵³ Deze toets vindt haar basis in de Aanwijzingen voor de regelgeving.³⁵⁴ Overigens worden er bij de voorbereiding ook andere toetsen gehanteerd dan de u&h-toets, zoals de bedrijfseffectentoets en de milieu-effectentoets. In onder andere het artikel van Lokin in RegelMaat wordt de uitvoerbaarheidstoets en de wijze waarop deze dient te worden toegepast, uitvoerig beschreven.³⁵⁵ Daarom wordt hier volstaan met een beknopte beschrijving. Vervolgens wordt ingegaan op de (gebreken in de) werking van het instrument.

Voor zover er bij een ontwerpregeling sprake is van ‘substantiële effecten’ voor uitvoerende organisaties moet de u&h-toets worden toegepast. Om te bepalen of hier sprake van is, dient het ministerie dat het beleidsinitiatief neemt een ‘quick scan’ uit te voeren. Bij de quick scan wordt ingegaan op:

- de noodzaak van regelgeving;
- de alternatieven voor inrichting van de regelgeving;
- de doelmatigheid, effectiviteit, evenredigheid en subsidiariteit van de inzet van regelgeving.³⁵⁶

³⁵² Asser 1892, p. 25.

³⁵³ Zie de door het Ministerie van Justitie opgestelde *Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerp-regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid* (2003). Deze is ook verwerkt in de *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving: stappenplan, quick scan, toelichting* (2003), dat is uitgegeven door het Meldpunt voorgenomen regelgeving.

³⁵⁴ Zie onder andere aanwijzingen 254 en 256.

³⁵⁵ Zie Lokin 2003, p. 102 e.v. Zie ook De Vries 2003.

³⁵⁶ Zie *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving: stappenplan, quick scan, toelichting* (2003), p. 6-7.

Hoe aan deze aspecten van de quick scan invulling wordt gegeven, is aan het desbetreffende ministerie zelf. Algemene handreikingen bestaan daar niet voor. Wel hanteren sommige ministeries bij het formuleren van beleid en regelgeving een interne handleiding dat onder andere ziet op de uitvoerbaarheid.³⁵⁷ Naar aanleiding van de quick scan wordt bepaald of de u&h-toets en andere toetsen worden uitgevoerd.

De quick scan wordt ter beoordeling voorgelegd aan het Meldpunt voorgenomen regelgeving. Dit meldpunt is een samenwerkingsverband van de ministeries van Justitie, Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het meldpunt beoordeelt de uitgevoerde scan en maakt afspraken met het ministerie dat de quick scan heeft verricht, over de toetsen die in het vervolg van de voorbereiding op de wetgeving worden uitgevoerd.

Mocht daarbij worden afgesproken dat de u&h-toets van de wetgeving wordt toegepast, ligt de bal wederom bij het beleidsinitieërende ministerie. Deze heeft de u&h-toets uit te voeren bij het formuleren van het uiteindelijk wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt ingevolge aanwijzing 254 ter beoordeling voorgelegd aan het ministerie van Justitie dat de wetgevingstoets uitvoert. Binnen Justitie coördineert de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid de uitvoering van de wetgevingstoets. Een element van de wetgevingstoets vormt de uitvoerbaarheidstoets. Aan de hand van de wetgevingstoets stelt Justitie een wetgevingsrapport op. Indien Justitie en het betrokken ministerie er niet onderling uitkomen, wordt het wetgevingsrapport meegezonden naar de ministerraad.³⁵⁸

Voor zover de procedure volgens welke de uitvoerbaarheidstoets moet plaatsvinden. Nu meer over de inhoud van de toets zelf. De u&h-toets bestaat uit vier vragen. Voor de volledigheid noem ik ze letterlijk:

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

³⁵⁷ Zie De Vries 2003, p. 19.

³⁵⁸ Zie *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving: stappenplan, quick scan, toelichting* (2003), p. 1-3.

3. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren en handhaven; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten er van?
4. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (zowel zittende als OM)?³⁵⁹

Kijkend naar deze vragen valt in ieder geval een tweetal zaken op. Ten eerste de sterke nadruk op de handhaafbaarheid. Zo lijkt de eerste vraag breder te gaan dan handhaafbaarheid op zich, maar de focus op handhaafbaarheid blijkt duidelijk uit de toelichting bij deze vraag. Als achtergrond van de vraag wordt aangegeven dat het van belang is om een beeld te krijgen van 'de potentiële overtreders'³⁶⁰. In mijn ogen maakt handhaving weliswaar deel uit van uitvoering, maar door de sterke nadruk op de handhaafbaarheid verdwijnen andere aspecten van de uitvoerbaarheid achter de horizon van de u&h-toets.

Een belangrijk aspect dat uit de bestudering van de casus naar voren komt, is de toedeling van verantwoordelijkheden. Strookt de verdeling van bevoegdheden met de verdeling van verantwoordelijkheden. Anders gezegd: wordt een uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk gemaakt voor iets waarover hij weinig zeggenschap heeft? Indien dit het geval is, ontstaan er afhankelijkheidsrelaties die de uitvoerbaarheid kunnen frustreren. Nu betrof het in de onderzochte casus afhankelijkheidsrelaties tussen uitvoeringsorganisaties. Afhankelijkheid van andere dan uitvoeringsorganisaties komt ook voor. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten die op basis van de Woningwet verantwoordelijk zijn voor de bouw van een overeengekomen aantal woningen. Dit terwijl gemeenten zelf niet bouwen, maar daarvoor afhankelijk zijn van projectontwikkelaars en corporaties. Zonder goede afspraken met deze partijen komt de door de wetgever gewenste woningbouw niet tot stand.³⁶¹ Deze afhankelijkheid wordt verder versterkt door het feit dat de gronden waarop (ter uitbreiding) gebouwd wordt, veelal niet in handen zijn van de gemeenten.

Goed inzicht hebben in dergelijke factoren en het krachtenveld waarbinnen de uitvoering moet gaan plaatsvinden, is van cruciaal belang om een gefundeerd oordeel uit te kunnen spreken over de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving.

³⁵⁹ Zie *Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerp-regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid* (2003), p. 6.

³⁶⁰ Zie *Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerp-regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid* (2003), p. 6.

³⁶¹ Zie onder andere *Een steentje bijgedragen. Inkomenseffecten van woningbouw in Rotterdam 2007*, p. 49 e.v.

Dir inzicht zou via de band van de derde vraag aan bod kunnen komen. Dan valt, ten tweede, op dat over de uitvoerbaarheidstoets bij deze vraag geen zelfstandige bestudering van kansen en risico's wat betreft uitvoerbaarheid van de wetgeving inhoudt, maar een weergave van opinies van betrokken (uitvoerings)organisaties. De toelichting bij de vraag zegt genoeg wanneer wordt aangegeven hoe deze vraag beantwoord moet worden:

'De beantwoording van deze vraag zal bestaan uit een weergave van de opmerkingen van uitvoerende en handhavende instanties, met een gemotiveerde reactie omtrent het wel of niet overnemen van die opmerkingen.'³⁶²

De beschrijving van de u&h-toets begeeft zich meer en meer naar de werking van de toets. De werking van de uitvoerbaarheidstoets is in meerdere studies aan bod gekomen. Daarop wordt in het hiernavolgende ingegaan.

2.1.2 Werking uitvoerbaarheidstoets

Uit de evaluatie van de u&h-toets die het onderzoeksbureau DIJK12 heeft verricht blijkt, om positief te beginnen, dat de noodzaak van aandacht voor u&h-aspecten binnen departementen breed wordt onderschreven. De uitvoerbaarheidstoets is door de departementen expliciet dan wel impliciet ingebed in de procedure volgens welke wetsvoorstellen tot stand worden komen. Expliciet in de vorm van de interne handleidingen die worden gehanteerd tijdens de beleidsvorming en het formuleren van wetgeving. Impliciet door tijdens de beleidsvorming en het formuleren van wetgeving 'altijd te kijken naar U&H-aspecten' zonder dat er interne richtlijnen zijn opgesteld.³⁶³

Daar houdt het veelal op bij het positief waarderen van de wijze waarop de uitvoerbaarheidstoets wordt toegepast. DIJK12 concludeert naar aanleiding van het door haar verrichte onderzoek onder andere dat de u&h-toets nauwelijks wordt gebruikt.³⁶⁴ Ook kan het ministerie van Justitie geen goede beoordeling van de uitgevoerde toetsen geven. Een uitzondering hierop vormen de toetsen voor zover die betrekking hebben op de uitvoering en vooral de handhaving die vallen on-

³⁶² Zie *Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerp-regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid* (2003), p. 8.

³⁶³ Zie De Vries 2003, p. 15.

³⁶⁴ Zie De Vries 2003, p. vii.

der de justitiële paraplú.³⁶⁵ DIJK12 staat in deze conclusie niet alleen. Zo geeft de Algemene Rekenkamer aan:

‘Op papier is dus geregeld dat nieuwe wet- en regelgeving altijd wordt getoetst op noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er zijn echter forse beperkingen aan de praktische werking van deze procedures.’³⁶⁶

Cardoso Ribeiro analyseerde in opdracht van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van de Eerste Kamer departementale toetsingsinstrumenten die bedoeld zijn om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Zij spreekt naar aanleiding van de door haar uitgevoerde analyse van de toetsingsinstrumenten over een ‘papieren werkelijkheid’.³⁶⁷ Eenzelfde waardering van de werking van toetsen zoals de u&h-toets klinkt tevens door bij Van Twist en Mayer. Zij spreken over ‘een obligate checklist’ en ‘de uitvoeringstoets als verzameling gedachtestreepjes’.³⁶⁸

De u&h-toets komt niet goed uit de verf door oorzaken die tot vier categorieën zijn terug te brengen.

1. Aard van de toetsing

Cardoso Ribeiro geeft aan dat de toetsing met name gericht is op het inventariseren van de te verwachten uitvoeringskosten, de kans van spontane naleving en daarmee gepaard gaande noodzakelijke handhavingscapaciteit en uitvoeringskosten.³⁶⁹ De toetsing heeft daardoor weinig tot niets te maken met het verbeteren van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wetgeving. Dit in de zin dat er niet wordt gekeken hoe met de vormgeving van de uitvoering de kans op het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten wordt vergroot.

Deze oorzaak ligt in lijn met de constatering in paragraaf 2.1.1 dat de reikwijdte van de vragen in het kader van de uitvoerbaarheidstoets beperkt is. De ambtenaren werkzaam bij Justitie die door DIJK12 zijn geïnterviewd, wijzen op dit gebrek. Sprekend over de ontoereikendheid van de u&h-toets geven ze aan dat met name

³⁶⁵ Zie De Vries 2003, p. 29 en 33.

³⁶⁶ Zie *Handhaven en gedogen* 2005, p. 18.

³⁶⁷ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 17-18.

³⁶⁸ Zie Van Twist en Mayer 2000, p. 5.

³⁶⁹ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 17-18.

wordt ingegaan op de handhaafbaarheid. Bij de toetsing op handhaafbaarheid blijven andere aspecten dan juridische en financiële gevolgen onderbelicht. Aspecten die onderbelicht blijven, zijn in hun ogen bijvoorbeeld bestuurlijke wil, communicatiebehoefte en organisatorische gevolgen.³⁷⁰ Ook wordt de toetsing als marginaal bestempeld, in de zin dat onvoldoende wordt stilgestaan bij de praktische werking van de uitvoering en handhaving van wetgeving.³⁷¹

Niet alleen de reikwijdte van de toetsing levert problemen op. Ook de formulering van de vragen vormt een oorzaak van de gebrekkige werking. Uit het onderzoek van DIJK12 komt naar voren dat de vier vragen als 'nogal theoretisch' en 'abstract geformuleerd' worden beschouwd. Ook zetten de vragen niet aan tot een kritische reflectie waardoor de beantwoording niet uitnodigt tot het bekijken van alternatieven. Tevens wordt aangegeven dat de vragen dusdanig breed zijn geformuleerd dat er altijd wel een afdoend antwoord kan worden geformuleerd. Vandaar dat er wordt aangegeven dat de beantwoording van de vragen niet als moeilijk wordt ervaren.³⁷²

Op de uitvoerbaarheid van wetgeving zijn velerlei factoren van invloed. Het goed in kaart krijgen van deze factoren en de betekenis van deze factoren kunnen duiden in het licht van de op te zetten uitvoering, vergt de nodige theoretische kennis alsmede inzicht in de uitvoeringspraktijk. En dan heb ik het nog niet eens over de samenloop met andere wetsvoorstellen of beleidswijzigingen die van invloed zijn op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties. Het is sterk de vraag of voor deze samenloop voldoende aandacht bestaat tijdens de voorbereiding van nieuwe wetgeving.³⁷³ In de opzet van de u&h-toets bestaat voor dit aspect in ieder geval geen aandacht.

In dit licht is het bevreemdend te lezen dat het uitvoeren van een uitvoerbaarheids-toets als niet moeilijk wordt ervaren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de vraagstelling in de u&h-toets te weinig concreet is, te weinig gericht is om de beantwoording moeilijk te laten zijn. Een scherpe vraag zet eerder aan tot nadenken dan een open vraag. Daar komt bij dat het voor de beantwoording van een deel van de vragen toereikend is om het oordeel van de uitvoeringsorganisaties over de

³⁷⁰ Zie De Vries 2003, p. 21.

³⁷¹ Zie De Vries 2003, p. 28.

³⁷² Zie De Vries 2003, p. 17, 20-21.

³⁷³ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 21.

uitvoerbaarheid weer te geven. Het zelf uitvoeren van een analyse is, gelet op de vraagstelling, niet noodzakelijk.

Kortom, de u&h-toets laat belangrijke uitvoerbaarheidsaspecten buiten beschouwing en biedt door de vraagstelling de nodige ontsnappingsmogelijkheden.

2. Procedure

Een van de oorzaken waarom de u&h-toets niet goed uit de verf komt, is te herleiden tot de procedure die wordt gehanteerd. De toetsing vindt namelijk te laat in het wetgevingsproces plaats.³⁷⁴

De u&h-toets wordt namelijk veelal toegepast op het moment dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel moet worden geschreven. Door de wetgevingsjuristen wordt het gebruikt als een checklist om te kijken of alle aspecten zijn behandeld.³⁷⁵ Op dat moment zijn alle beleidskeuzes reeds gemaakt. Ook zullen er reeds de nodige toezeggingen liggen en zijn compromissen tot stand gekomen. Het voorbereidingsproces bevindt zich in een te vergevorderd stadium om nog (wezenlijk) van richting of inhoud te veranderen. Te veel staat al vast en te veel partijen voelen zich aan gemaakte keuzes gecommiteerd. Een toets op uitvoerbaarheid zal in dergelijke gevallen niet worden gehanteerd om de gemaakte keuzes kritisch tegen het licht te houden, maar om de gemaakte keuzes te legitimeren. Zoals Cardoso Ribeiro het omschrijft: 'Alleen goed nieuws is welkom.'³⁷⁶

Een neveneffect hiervan is dat de uitvoerbaarheidstoets ervaren kan worden als een extra (bureaucratische) hobbel. Uit het DIJK12-onderzoek blijkt dat de verslaglegging van de uitkomsten van de toetsing met name wordt geschreven voor het oog van het kerkvolk, bedoeld om te laten zien dat ze aandacht hebben besteed aan u&h-aspecten. Over de verslaglegging schrijven ze:

'De verslaglegging van de uitkomsten van de U&H-toets vindt plaats in de toelichting. Het kan voorkomen dat er achterliggende rapportjes worden geschreven, deze worden primair gebruikt om de toelichting te kunnen schrijven. De verslaglegging heeft voor de departementen zelf nauwelijks gebruikswaarde.

³⁷⁴ Zie *Handhaven en gedogen* 2005, p. 34.

³⁷⁵ Zie De Vries 2003, p. 15-16, 20 en 28.

³⁷⁶ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 21.

Deze dient ertoe 'anderen te laten zien dat er aandacht is besteed aan U&H-effecten' en 'om te zorgen dat er draagvlak voor de wetgeving komt'.³⁷⁷

In bepaalde gevallen zal de u&h-toets veeleer worden gebruikt om anderen van de kwaliteit van het wetsvoorstel te overtuigen in plaats van het aanwenden van de toetsing om het wetsvoorstel te verbeteren. Dit verklaart het scepticisme waarmee ambtenaren van Justitie spreken over de kwaliteit van de uitvoering van de uitvoerbaarheidstoets door andere departementen:

'De beschrijving van de toetsing in de toelichting kan er adequaat uitzien. Dit betekent echter niet dat de voorliggende analyses altijd adequaat zijn uitgevoerd.'³⁷⁸

Een andere gebrek waar de Algemene Rekenkamer op wijst, betreft de systematiek waarop de u&h-toets wordt toegepast.³⁷⁹ Dit neemt twee vormen aan.

In de eerste plaats is de toets niet verplicht bij ministeriële regelingen. Hierdoor blijft een deel van het regelgevingscomplex buiten beeld. Mijn inschatting is dat in juist dat deel veel gedetailleerde regels worden gesteld waarmee de uitvoerbaarheid in het gedrang komt.

In de tweede plaats wordt volgens deze systematiek de keuze voor het toepassen van de uitvoerbaarheidstoets bij het ministerie gelegd dat de beleidsverantwoordelijkheid draagt voor dat dossier. Uit de diverse studies naar de uitvoerbaarheidstoetsen is, op z'n minst, de conclusie te trekken dat de toetsing niet optimaal plaatsvindt. Deels zit dit in het instrumentarium zelf, bijvoorbeeld de formulering van de vragen. Echter, voor een deel is het ook te wijten aan de wijze waarop door departementen soms tegen de u&h-toets wordt aangekeken. Als ware het een obligate checklist, met name bedoeld om andere te overtuigen. Dit is geen goede voedingsbodem op basis waarvan na de quick scan enkel op basis van inhoudelijke argumenten beoordeeld wordt of er sprake is van substantiële effecten voor de uitvoering. De kans dat er strategische afwegingen worden gemaakt om geen uitvoerbaarheidstoets uit te hoeven voeren, is niet gering. Lokin geeft aan dat de wetgevingstoets die Justitie uitvoert het controlemoment is waarop het on-

³⁷⁷ De Vries 2003, p. 17.

³⁷⁸ De Vries 2003, p. 28. Deze passage deed me denken aan een opmerking die ik als kind nog wel eens te horen kreeg: 'Het praatje is goed, maar het smoesje deugt niet.'

³⁷⁹ Zie *Handhaven en gedogen* 2005, p. 34.

terecht niet uitvoeren van de toets boven water komt.³⁸⁰ Het DIJK12-onderzoek toont echter aan dat Justitie geen goede beoordeling kan garanderen. Dit heeft met name te maken met het kennisniveau.

3. Kennis

Eerder is aangegeven dat het inschatten van de mate waarin voorgenomen wetgeving goed uitvoerbaar is, de nodige kennis en inzicht in de uitvoeringspraktijk vergt. Justitie blijkt onvoldoende kennis en ervaring te hebben om een goede beoordeling te kunnen geven van de uitgevoerde u&h-toetsen.³⁸¹ Dit geldt niet wanneer het gaat om de justitiële keten. Daarvan heeft Justitie vanzelfsprekend de meeste kennis. Vreemd is dit gebrek aan kennis niet. De meeste kennis zit bij de beleidsdirecties van de diverse departementen. Dit heeft tot gevolg dat het voor Justitie moeilijk zal zijn om als een stok achter de deur te fungeren en haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving waar te maken. Tijdsdruk speelt overigens ook een rol. De sector Wetgevingskwaliteitsbeleid heeft tien werkdagen om tot een beoordeling te komen. Door deze beperkte tijdspanne kan de uitvoerbaarheidstoets in het gedrang komen.³⁸²

Overigens is het de vraag of de departementen zelf wel voldoende kennis hebben van en over de uitvoering(spraktijk). Dit zou een deel van de wisselende kwaliteit van de uitvoerbaarheidstoetsen kunnen verklaren. Tjeenk Willink wijst, in reactie op het concept-rapport van Cardoso Ribeiro, op het gebrek aan expertise binnen ministeries:

'Helaas zijn de functionele netwerken tussen ambtenaren en uitvoerders de afgelopen jaren fors afgenomen. Dit komt niet alleen door de scheiding beleid-/uitvoering maar zeker ook door het ondergeschikt maken van inhoudelijke ambtelijke expertise aan de kennis van beheersmatig procesmanagement. Snelle wisselingen op de ministeries (waarbij elke (top-)ambtenaar op elk ministerie moet kunnen functioneren) draagt daaraan bij.'³⁸³

De Nationale Ombudsman snijdt in zijn reactie overigens ook een interessant punt aan. In het kader van de u&h-toets wordt aan de uitvoeringsorganisatie een

³⁸⁰ Zie Lokin 2003, p. 102.

³⁸¹ Zie De Vries 2003, p. 29-30, 33.

³⁸² Zie De Vries 2003, p. 29.

³⁸³ Cardoso Ribeiro 2007, p. 35.

oordeel gevraagd over de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Brenninkmeijer geeft aan dat ‘de uitvoeringsorganisatie’ niet bestaat.³⁸⁴ Een uitvoeringsorganisatie kent veelal meerdere lagen die vaak ook andere belangen hebben. Denk bijvoorbeeld aan een organisatie als Cwi. Als het gaat om de uitvoerbaarheid is het niet onvoorstelbaar dat de Raad van Bestuur, aan wie het wordt gevraagd, een ander antwoord zal geven dan bijvoorbeeld een vestigingsmanager. Als een oordeel aan bijvoorbeeld een organisatie als de VNG wordt gevraagd, speelt daarbij tevens de representativiteitsvraag. Het is makkelijk om een koepel een vraag te stellen, maar of met het antwoord een toereikend inzicht in de uitvoeringsrelevante aspecten wordt verkregen, is niet gegarandeerd.³⁸⁵ Indien de netwerken en de kennis van de ministeries zich niet tot meerdere niveaus binnen de uitvoering uitstrekken, ontstaat er een lacune in de informatie waarop uitvoerbaarheidstoetsen worden gebaseerd.

4. Politieke rationaliteit

Mocht bij het toetsen van de ‘wetgeving in voorbereiding’ blijken dat er gebreken zijn op het vlak van de uitvoerbaarheid, dan hoeft dit geen aanleiding te zijn de plannen te wijzigen. Oftewel, de toets is goed uitgevoerd maar werkt niet door in de wetgeving. Dit komt deels door het moment waarop de toetsing plaatsvindt. Daarop is in het voorgaande reeds ingegaan.

Een andere reden ligt in het feit – de Algemene Rekenkamer wijst hier op – dat de uitkomsten van de toetsing in de politieke besluitvorming niet altijd doorslaggevend zijn.³⁸⁶ Brenninkmeijer gaat op hetzelfde onderwerp in.³⁸⁷ Volgens hem speelt de politieke rationaliteit een belangrijke rol. Als wetgeving voortvloeit uit een politiek compromis, bijvoorbeeld in het kader van een regeerakkoord, zal de kern van wetsvoorstellen minder snel gewijzigd worden, omdat er uit een uitvoerbaarheidstoets bezwaren voortvloeien. De Algemene Rekenkamer haalt als voorbeeld een wijziging van de Tabakswet aan, waarbij de leeftijdsgrens werd verlaagd. Bij de voorbereiding bleek dat de wetswijziging tot problemen zou leiden wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Desondanks ging de wetswijziging door als gepland. Volgens Tjeenk Willink draait alles om de politieke wil om uitvoerbaarheid daadwerkelijk serieus te nemen. Als dat niet gebeurt, heeft geen en-

³⁸⁴ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 40.

³⁸⁵ Zie hiertoe ook de reactie van Tjeenk Willink op het concept-rapport van Cardoso Ribeiro: Cardoso Ribeiro 2007, p. 36.

³⁸⁶ Zie *Handhaven en gedogen* 2005, p. 34.

kele toets zin. Uit zijn woorden blijkt duidelijk dat in zijn ogen deze politieke wil ontbreekt:

'Dat brengt me op de politieke werkelijkheid. In eerste en laatste instantie moeten de Staten-Generaal zichzelf kritisch afvragen of onuitvoerbare wetgeving ooit zal worden tegengehouden als de politieke werkelijkheid van regeerakkoord en coalitiebelang die wetgeving noodzakelijk maken. Als het eerlijke antwoord daarop is: zelden, dan heeft het niet veel zin (nog) meer informatie van uitvoerders te krijgen maar moet eerst het onafhankelijker functioneren van het parlement zelf aan de orde komen.'³⁸⁸

Toetsen als de uitvoerbaarheidstoets hebben het karakter van een wetenschappelijk-technische analyse. Gedrieën zeggen de Algemene Rekenkamer, Brenninkmeijer en Tjeenk Willink dat de invloed van de politieke rationaliteit op het wetgevingsproces dusdanig sterk is dat overwegingen voortvloeiend uit een wetenschappelijk-technische rationaliteit worden overvleugeld. Daarmee wordt de invloed van uitvoerbaarheidstoetsen, alsook andere toetsen, beperkt. Dat er spanning bestaat tussen de rationaliteiten die Snellen onderscheiden heeft – politieke, juridische, economische en technisch-wetenschappelijke rationaliteit –, is een natuurlijk fenomeen.³⁸⁹ Er moet echter wel sprake zijn van een zeker evenwicht tussen de diverse rationaliteiten. Overigens wordt in het kader van de politieke rationaliteit, gelijk Tjeenk Willink, veelal direct gedacht aan en gewezen naar het kabinet en de Staten-Generaal. Dat ligt zeker voor de hand. Het is echter niet zo dat alleen politici politiek bedrijven. Ook binnen de ambtenarij vervult de politieke rationaliteit haar rol. Noem het bureaupolitiek of ambtelijk-strategisch gedrag, het is in ieder geval niet zo dat binnen departementen alleen de wetenschappelijke, economische en/of juridische rationaliteit speelt. Dit leidt tot een verdere verstoring van het evenwicht tussen met name de politieke rationaliteit en de wetenschappelijke rationaliteit.

Het gehele samenspel aan oorzaken waarop in het voorgaande is ingegaan, leidt er toe dat de kwaliteit van de uitvoering en doorwerking van de u&h-toets gebrekkig is. De u&h-toets draagt onvoldoende bij aan de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving, in ieder geval wat betreft de uitvoerbaarheid.

³⁸⁷ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 40.

³⁸⁸ Cardoso Ribeiro 2007, p. 36. Op de rol die de Raad van State in deze context zelf speelt, kom ik op een later moment terug.

2.2 *Beleidsanalytische toets*

2.2.1 Beschrijving beleidsanalytische toets

De Raad van State voert drie toetsen uit in het kader van zijn adviseringstaak: de juridische toets, de wetstechnische toets en de beleidsanalytische toets. In het jaarverslag 2002 valt te lezen dat in dat jaar de tot dan toe geheten 'beleidstoets' tegen het licht is gehouden. Aan de hand daarvan besloot de Raad de toets een andere benaming mee te geven, namelijk 'beleidsanalytische toets'. De betiteling 'beleidstoets' zou te zeer de indruk wekken dat de Raad van State een inhoudelijke beoordeling van het beleid geeft en daarmee op de stoel van de regering of de volksvertegenwoordiging plaatsneemt. Daar waar de Raad van State zich juist terughoudend op wil stellen ten opzichte van de inhoud van het beleid.³⁹⁰ Hierop wordt in 2.2.2 teruggekomen.

De beleidsanalytische toets bestaat uit drie componenten:

1. probleembeschrijving;
2. probleemaanpak/effectiviteit, en
3. uitvoering.³⁹¹

In een bijlage van het jaarverslag 2003 is een checklist opgenomen waarin de beleidsanalytische toets verder is uitgewerkt.³⁹² Bij het toetsen van de probleemstelling bekijkt de Raad of er aan het wetsvoorstel een deugdelijke probleemanalyse ten grondslag ligt. Op vier aspecten wordt het wetsvoorstel getoetst:

- 1a. Probleemidentificatie en -definitie: is het op te lossen probleem helder in beeld?
- b. Context: wat is de context, zowel maatschappelijk als beleidsmatig (regeringsbeleid en Europees)?
- c. Noodzaak: is het aan de overheid om nu het probleem met behulp van wetgeving op te lossen (opportuniteit en subsidiariteit)?
- d. Onderbouwing met onderzoeksgegevens: zijn er met dit probleem eerder ervaringen opgedaan op wetgevingsvlak (ook internationaal)?

³⁸⁹ Zie Snellen 1987, p. 3-6.

³⁹⁰ Zie Raad van State. *Jaarverslag 2002 2003*, p. 26-27 en 41. Zie ook Tjeenk Willink 2005, p. 56.

³⁹¹ Zie Raad van State. *Jaarverslag 2002 2003*, p. 41-50.

³⁹² Zie Raad van State. *Jaarverslag 2003 2004*, p. 151-152. Zie ook Tjeenk Willink 2005, p. 52 en Broeksteeg e.a. 2005, p. 28-29.

Bij het toetsen van de probleemaanpak toetst de Raad of met de gekozen aanpak het gestelde probleem opgelost gaat worden. Daartoe moeten drie aspecten worden langsgelopen:

- 2a. Doel-middelen: wat is het doel, wat zijn de in te zetten middelen, kan met deze middelen het geformuleerde doel worden gerealiseerd en wordt met het realiseren van dat doel het probleem opgelost? Hierbij moet ook, kijkend naar de checklist, aandacht worden besteed aan de uitvoering. Welke organisatie wordt belast met de uitvoering, is deze organisatie voldoende toegerust voor de nieuwe taak en hoe is het toezicht geregeld?
- b. Lasten/neveneffecten: worden burgers, bedrijven of uitvoeringsorganisaties niet onevenredig belast en welke neveneffecten zijn te verwachten (proportionaliteit)?
- c. Beleidstheorie: welke beleidstheorie ligt ten grondslag aan het wetsvoorstel?

Als door de Raad bij de toetsing gekeken wordt naar de uitvoering, toetst hij het wetsvoorstel op drie aspecten:

- 3a. Naleefbaarheid: zijn er problemen te verwachten bij het nakomen van de gestelde plichten?
- b. Uitvoerbaarheid: is de regeling uitvoerbaar; welke uitvoeringsproblemen en -lasten zijn te verwachten? Zijn uitvoeringsorganisaties bij de voorbereiding betrokken en wat is hun oordeel van de uitvoerbaarheid?
- c. Handhaafbaarheid: welke handhavingsproblemen en -lasten zijn te verwachten?

Bij het in kaart brengen van het toetsingskader dat de Raad van State aangeeft te hanteren, vielen een tweetal zaken op. In de eerste plaats dat aspecten die samenhangen met de uitvoering twee keer aan bod komen. Zowel bij de probleemaanpak (2a en b) als bij de uitvoerbaarheid (3b) wordt aandacht besteed aan uitvoeringsaspecten. Alhoewel bij de probleemaanpak de vraag meer centraal lijkt te staan 'wie wat doet' en bij de uitvoerbaarheid de vraag 'is hetgeen gedaan moet worden, te doen', is er sprake van overlap. Dit constateer ik aan de hand van de eerder genoemde checklist. Aangezien enige overlap nooit te voorkomen is, hoeft dit niet bezwaarlijk te zijn. De kans is niet gering dat de uitvoerbaarheidsvraag (3b) is opgenomen om aansluiting te vinden bij de Aanwijzingen voor de regelgeving en de u&h-toets zoals de ministeries die hanteren.

In de tweede plaats geeft de Raad van State, als eerder aangegeven, in het jaarverslag 2002 aan dat het de 'beleidstoetsing' voortaan als 'beleidsanalytische toetsing'

betiteld. Daarbij wordt opgemerkt dat de Raad de toetsing kritisch tegen het licht heeft gehouden, om tot een betere en voor derden meer begrijpelijke wijze van toetsen te komen.³⁹³ Het jaarverslag meldt:

‘Naar aanleiding van de uitkomsten van een over dat onderwerp belegde interne discussiebijeenkomst, zal de beleidstoetsing een meer analytisch karakter krijgen dan tot nu toe het geval is. In het toetsingskader dat de Raad gebruikt bij het onderzoek van de voorstellen die hem worden voorgelegd, zullen de vragen die de Raad zich stelt op dit punt worden herschikt naar drie hoofdvragen:

- a. probleembeschrijving (...);
- b. probleemaanpak (...);
- c. uitvoering (...).³⁹⁴

Dit wekt, althans bij mij, de suggestie dat de Raad van State in 2002 het toetsingskader ook inhoudelijk heeft aangepast.³⁹⁵ Het jaarverslag 2001 lezend, lijkt er echter geen te sprake te zijn van een (substantiële) inhoudelijke wijziging van het toetsingskader. In het jaarverslag 2001 staat over de toetsing:

‘Bij de beleidstoetsing gaat de aandacht van de Raad in de eerste plaats naar het doel, en daarmee naar de redengeving van de ontwerpregeling. Een belangrijke vraag in dat kader betreft het probleem dat de indiener van het voorstel beoogt aan te pakken en zo mogelijk op te lossen. (...) Vervolgens komt de deugdelijkheid van het voorstel aan de orde. Het gaat dan om de betekenis van de voorgestelde regeling als middel voor het gestelde doel. Dit is de vraag naar de te verwachten doelbereiking of effectiviteit van de ontwerpregeling. Ten slotte gaat de aandacht uit naar de uitvoering, en met name de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel. Het gaat dan om voor de uitvoering belangrijke vragen als die naar de organisatie die de taak krijgt om de regeling uit te voeren en te handhaven, de toereikendheid binnen de overheid om mensen en middelen, de uitvoeringslasten voor burgers en private organisaties en het toezicht op de naleving.’³⁹⁶

Het toetsingskader zoals dat gehanteerd is in 2001 kent dus dezelfde drie hoofdvragen als het toetsingskader zoals dat wordt gehanteerd vanaf 2002. De checklist

³⁹³ Zie *Raad van State. Jaarverslag 2002 2003*, p. 26.

³⁹⁴ Zie *Raad van State. Jaarverslag 2002 2003*, p. 26-27.

³⁹⁵ Zie ook Tjeenk Willink 2005, p. 59.

³⁹⁶ Zie *Raad van State. Jaarverslag 2001 2002*, p. 39-40.

uit 2003 voegt overigens geen inhoudelijke aspecten aan deze drie hoofdvragen toe. Voor de goede orde is het dus van belang op te merken dat het invoeren van de 'beleidsanalytische toets' in plaats van de 'beleidstoets' vooral een wijziging van etiketten is en geen wijziging in het toetsingskader. Wellicht dat er wel een wijziging heeft plaatsgevonden in de wijze waarop de toetsing plaatsvindt of de intensiteit van de toetsing.

2.2.2 Werking beleidsanalytische toets

Een deel van de kanttekeningen gemaakt in paragraaf 2.1.2 bij de uitvoerbaarheidstoets is tevens van toepassing op de beleidsanalytische toets van de Raad van State. Dit geldt vooral voor de aard van de toetsing. Zo zijn de vragen die centraal staan in de toetsing van de Raad globaal en abstract geformuleerd. Dat komt onder andere naar voren uit het onderzoek uitgevoerd door Dorbeck-Jung naar de toetsing zoals de Raad van State die uitvoert.³⁹⁷

Ook de opmerkingen gemaakt over het aspect 'kennis' zijn van toepassing op de toetsing van de Raad. Als het de vraag is of een departement voldoende kennis heeft over de uitvoering en het spanningsveld waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden, is dezelfde twijfel zeker van toepassing op een adviserend instituut dat een nog grotere afstand heeft tot die uitvoering. Het moeten verkleinen van deze kennislacune lijkt te worden onderschreven door de Raad van State.

Tjeenk Willink geeft aan dat, om de toetsing goed te kunnen uitvoeren, informatie nodig is. Hiertoe zouden in het kader van zijn adviseringsstaak meer externe deskundigen moeten worden opgeroepen voor advies en voorlichting. Tevens moeten resultaten van beleids- en wetsevaluaties beter benut worden. Verder moet de Raad zich meer richten op onderzoek en adviezen van en samenwerken met adviesraden zoals de WRR en het SCP. Ten slotte zou de Raad meer probleemhouders en uitvoerders zelf moeten inschakelen.³⁹⁸

Of dit toereikend is, is de vraag. Het goed uitvoeren van een beleidsanalytische toets, al was het alleen maar op het aspect uitvoerbaarheid, is complex. Het feit dat wordt gesteld dat de Raad daartoe voldoende is toegerust, wekt in ieder geval bij mij niet al te veel vertrouwen. Daarvoor is meer nodig dan het tijdelijk inhuren van een beleidsanalist, zoals in het jaarverslag 2003 te lezen is.³⁹⁹ Dit te meer daar Dorbeck-Jung constateert dat het de Raad ontbeert aan leervermogen om de be-

³⁹⁷ Zie Dorbeck-Jung 2005, p. 63.

³⁹⁸ Zie Tjeenk Willink 2005, p. 59.

³⁹⁹ Zie Raad van State. *Jaarverslag 2003 2004*, p. 67.

leidsanalytische toetsing verder te ontwikkelen. Hier hangt sterk mee samen dat de staatsraden functioneren met een grote mate van autonomie waardoor de wijze waarop de toetsing binnen dossiers plaatsvindt, moeilijk te beïnvloeden is.⁴⁰⁰ Verder geeft Van Gestel aan dat de Raad van State zelf meer onderzoek moet verrichten om de beleidsanalytische toets goed uit de verf te laten komen. Het onderzoek zou zich bovenal moeten richten op vergelijkbare ervaringen in het buitenland waaruit lering kan worden getrokken.⁴⁰¹ De wijze waarop de Raad uitvoering geeft aan de beleidsanalytische toets versterkt mijn twijfel. En daarmee kom ik op het eerste van een tweetal aspecten die specifieke aandacht verdienen.

1. wijze van toetsing

Uit het onderzoek van Eijlander en Voermans uit 2002 blijkt dat de wijze waarop de Raad van State toetst te typeren is als intuïtief. De toetsing is weinig voorspelbaar en niet duidelijk is aan de hand van welke criteria de adviezen tot stand komen.⁴⁰²

Dit wordt onderschreven door andere studies, zoals die van de Universiteit van Maastricht. De Maastrichtse onderzoekers constateren dat de advisering van de Raad 'sterk casuïstisch' is.⁴⁰³ Zij typeren de wijze waarop de toetsing plaatsvindt als zijnde een 'common sense' benadering. Niet het eigen toetsingskader is het startpunt van de advisering. Het concrete voorstel dat op tafel ligt, vormt de kompas van de toetsing.⁴⁰⁴ Dorbeck-Jung geeft naar aanleiding van interviews met staatsraden aan hoe de werkwijze er, kort door de bocht, uitziet. Bij het lezen van de wetsvoorstellen en bijbehorende toelichting gaan er 'belletjes rinkelen'. Er valt een aantal zaken op aan het voorstel en met name op basis daarvan wordt het advies opgesteld.⁴⁰⁵ Het toetsingsinstrumentarium dat de Raad van State in haar jaarverslagen weergeeft, wordt niet systematisch en volledig gebruikt. Geheel zonder nut is het kader dat de Raad heeft ontwikkeld voor de beleidsanalytische toets niet. Het wordt namelijk wel gebruikt als een checklist om te kijken of er

⁴⁰⁰ Zie Dorbeck-Jung 2005, p. 65.

⁴⁰¹ Zie Van Gestel 2005, p. 150.

⁴⁰² Zie Eijlander & Voermans 2002, p. 15 en 33.

⁴⁰³ Zie Broeksteeg e.a. 2005, p. 446. Om er zeker van te zijn dat zo weinig mogelijk mensen hun onderzoek in zijn geheel lezen, omvat hun rapport slechts 560 pagina's.

⁴⁰⁴ Zie Broeksteeg e.a. 2005, p. 509.

⁴⁰⁵ Zie Dorbeck-Jung 2005, p. 63.

niets over het hoofd is gezien.⁴⁰⁶ Deze intuïtieve manier van werken verbaast Dorbeck-Jung zozeer dat ze schrijft:

‘Anders dan ik als wetenschapper verwachtte, gingen de betrokken wetgevingsjuristen en staatsraden weinig systematisch te werk. Op basis van hun ervaring wezen zij snel een aantal gebreken van de ontwerpregeling aan. Ik merkte dat mijn systematische en deductieve beoordelingswijze weinig gebruikelijk is.’⁴⁰⁷

Deze verbazing is interessant, omdat het gebaseerd is op de wijze waarop wetenschappers zouden moeten werken; het expliciteren van de gevolgde werkwijze en redenering, jezelf controleerbaar maken. Dat is wat de Raad van State niet doet. In de diverse onderzoeken wordt aangegeven dat de Raad haar werkwijze niet expliciteert en niet aangeeft op basis waarvan hij tot zijn oordeel komt.⁴⁰⁸ Vandaar dat vanuit departementen wordt aangegeven dat de toetsing door de Raad onvoorspelbaar is.

Dat is wellicht ook één van de oorzaken van de gebrekkig doorwerking van de adviezen van de Raad van State. Met name de kritische opmerkingen die voortvloeien uit de beleidsanalytische toets blijken weinig invloed te hebben op de wetsvoorstellen. Tot een heroverweging van de voorgestelde regeling leiden de adviezen doorgaans niet. Als er sprake is van wijzigingen dan vloeit dat met name voort uit de juridische of wetstechnische toetsing. De beleidsmatige kritiek van de Raad leidt hooguit tot aanpassingen van de toelichting.⁴⁰⁹ Wel nemen de Tweede en Eerste Kamer de opmerkingen van de Raad van State ter harte en brengen ze in bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Tot belangrijke wijzigingen leidt dit echter veelal niet. Daarbij geldt overigens dat de door de Raad naar voren gebrachte punten met betrekking tot de uitvoerbaarheid bij de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel geen belangrijke rol blijken te spelen.⁴¹⁰

De Raad van State, althans de vice-president, onderkent dat de wijze waarop de beleidsanalytische toetsing plaatsvindt, versterking behoeft. Zo geeft hij aan dat de toets verder verduidelijkt en gesystematiseerd moet worden en dat de conclusies

⁴⁰⁶ Zie Broeksteeg e.a. 2005, p. 509.

⁴⁰⁷ Zie Dorbeck-Jung 2005, p. 63.

⁴⁰⁸ Zie Eijlander & Voermans 2002, p. 15 en 33, Dorbeck-Jung 2005, p. 63 en Broeksteeg e.a. 2005, p. 509.

⁴⁰⁹ Zie Eijlander & Voermans 2002, p. 33 en Broeksteeg e.a. 2005, p. 511-512.

⁴¹⁰ Zie Broeksteeg e.a. 2005, p. 524.

uit de beleidsanalytische toetsing zorgvuldiger beargumenteerd moeten worden.⁴¹¹

2. beleidsneutraal toetsen?

Als de beleidsanalytische toetsing beter onderbouwd moet gaan worden, wordt tegen een interessant dilemma aangelopen. De Raad van State blijkt gevoelig te zijn voor het verwijt dat ze op de stoel gaat zitten van de regering en het parlement. Dat zou de Raad doen wanneer ze zich in zijn adviezen te intensief met de inhoud van het beleid bemoeit. Om duidelijk te maken dat de Raad dat niet wenst, wordt als eerder aangegeven niet meer gesproken over 'beleidstoets', maar over 'beleidsanalytische toets'. De Raad van State beoogt een beleidsneutrale positie in te nemen. Dat wordt nog eens bevestigd door Tjeenk Willink in zijn artikel over de beleidsanalytische toetsing in RegelMaat. In dat artikel schrijft hij:

'Het door de regering voorgestelde beleid is voor de Raad een gegeven. De Raad respecteert niet alleen de beleidsdoelen van de regering, maar hij onderschrijft ze ook loyaal. De Raad is in dit opzicht niet een onpartijdige rechter over het voorstel dat de regering aan hem voorlegt, maar een 'partijdig' adviseur.'⁴¹²

De vraag is of deze beleidsneutrale positie mogelijk is. Is het mogelijk tot een beleidsanalytische toetsing te komen zonder te treden in de fundamentele keuzes die ten grondslag liggen aan het beleid, uitgekristalliseerd in het wetsvoorstel. Ik ben er van overtuigd dat dit niet mogelijk is. Zeker indien wordt getoetst op een 'intuïtieve' wijze. Het is niet mogelijk om tegelijkertijd een neutrale positie in te nemen en de vraag te beantwoorden of, een onderdeel van het kader van de Raad voor de beleidsanalytische toets ter hand nemend, het aan de overheid is om nu het probleem met behulp van wetgeving op te lossen. Deze vraag ziet namelijk op de kern van de te maken beleidskeuzes: wat wordt er als een probleem gezien, is het een verantwoordelijkheid van de overheid om dit op te lossen en met welke instrumenten gebeurt dit.

De oplossing die de Raad op dit moment hanteert voor dit dilemma is die van de motivering. Door de raad wordt in zijn adviezen getoetst of de gemaakte keuzes voldoende zijn onderbouwd door de regering. Zoals in 'Zicht op wetgevingskwaliteit' wordt geschreven:

⁴¹¹ Zie Tjeenk Willink 2005, p. 59.

⁴¹² Zie Tjeenk Willink 2005, p. 56.

'Bij de advisering van de meer beleidsmatige aspecten van een regeling treedt de Raad in veel van de onderzochte gevallen niet expliciet in de juistheid of onjuistheid van beleidskeuzes die aan de betreffende regeling ten grondslag liggen. In dat kader richt de Raad zijn kritiek, indien daartoe in concreto aanleiding bestaat, met name op de motivering van het voorstel. De adviezen zijn op dit terrein vaak gegoten in de vorm van beschouwingen die vragenderwijs zijn geformuleerd of die leiden tot de aanbeveling een bepaalde keuze nader toe te lichten.'⁴¹³

De legitimering voor deze aanpak vindt de Raad in het feit dat de Raad geen beleidsverantwoordelijkheid heeft, maar wel een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving. Tjeenk Willink geeft aan:

'De Raad stelt tegenover het beleid van de regering dus geen eigen beleid, maar hij heeft wel een eigen grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving.'⁴¹⁴

Deze uitspraak brengt een scheiding aan tussen (kwaliteit van) beleid en (kwaliteit van) wetgeving. Terwijl in hetzelfde artikel tegelijkertijd wordt gesteld:

'Wetgeving is beleidsvorming, de kwaliteit van beleid is een integrerend onderdeel van de kwaliteit van wetgeving, beide zijn niet van elkaar te scheiden. [...] Kwaliteitstoetsing van wetgeving kan niet voorbijgaan aan het in de wet geïncorporeerde beleid. Het een kan niet zonder het ander. Dat is temeer van belang omdat de vorming van beleid steeds meer problematisch is geworden en er daarom aan een onafhankelijke toetsing op dit punt des te meer behoefte is komen te bestaan.'⁴¹⁵

Waar ik met deze redenering naar toe wil, is het volgende. Indien het streven is de resultaten van een beleidsanalyse beter te onderbouwen, ontkom je er niet aan om de eigen, ook beleidsinhoudelijke uitgangspunten te expliciteren. Deze uitgangspunten vormen het kader waaraan het wetsvoorstel wordt getoetst. De toetsing vooral richten op de motivering draagt te veel het risico in zich dat er verhullend wordt beargumenteerd. Want aan de hand waarvan wordt bepaald of 'in concreto

⁴¹³ Zie Broeksteeg e.a. 2005, p. 510. Zie ook Eijlander & Voermans 2002, p. 33

⁴¹⁴ Tjeenk Willink 2005, p. 56.

⁴¹⁵ Tjeenk Willink 2005, p. 53.

aanleiding bestaat' om bij een wetsvoorstel kritische opmerkingen te maken? Met het expliciteren van de eigen uitgangspunten wordt tegemoet gekomen aan de kritiek dat de beleidsanalytische toets te onvoorspelbaar is. Dat de Raad op dit moment al bij sommige dossiers, wellicht nog niet expliciet, tot een beleidsintensieve toetsing overgaat, blijkt uit het Maastrichts onderzoek.⁴¹⁶

De Raad van State kan een steviger tegenwicht bieden aan de politieke rationaliteit die een grote invloed heeft in de totstandkoming op wetsvoorstellen (en de daaruit voortvloeiende 'pleidooifunctie' van de toelichtingen)⁴¹⁷, wanneer de Raad explicieter de inhoud van het beleid toetst. Het explicieter toetsen van de inhoud van het beleid biedt de Raad de mogelijkheid om de rol die hij heeft binnen het systeem van 'checks and balances'⁴¹⁸ te versterken. Tevens krijgen de regering en vervolgens Tweede en Eerste Kamer met deze aanpak een evenwichtiger beeld voorgeschoteld aan de hand waarvan zij een standpunt kunnen bepalen. Het is aan hen om besluiten te nemen. Het is aan de adviseur om een zo volledig en helder mogelijk beeld te schetsen van de (consequenties van) te maken beleidskeuzes. Zo kan beter tegemoet worden gekomen aan gebreken die de Raad zelf constateert met betrekking tot bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van wetgeving:

'Contacten van politici met uitvoerders (en anderen) zouden al moeten plaatsvinden voor de vraag of wetgeving een geschikt instrument is. Die vraag is pas goed te beantwoorden als duidelijk is wat het probleem is en wie dat probleem precies heeft. Te snel slaan we die analysefase over of overschatten de mogelijkheden die wetgeving heeft. Veel maatschappelijke problemen laten zich niet of nauwelijks oplossen met de centrale sturingsfilosofie die nu eenmaal aan wetgeving eigen is. Politici dienen zich er bewust van te zijn dat wetgeving per definitie de complexe werkelijkheid tot model reduceert. Soms kan dat, maar vaak ook niet.'⁴¹⁹

Hiermee wil ik niet gezegd hebben dat indien de Raad overgaat tot een explicietere toetsing van beleidsuitgangspunten, alle te verwachten uitvoeringsproblemen bij de toepassing van wetgevingstoetsen boven tafel komen. Zoals eerder aangege-

⁴¹⁶ Zie Broeksteeg e.a. 2005, p. 510. Als voorbeelden worden genoemd de voorstellen Wet markt en overheid, Wet verbetering poortwachter en Wet dualisering gemeentebestuur.

⁴¹⁷ Zie Van Gestel 2005, p. 150. Waarbij ik me er van bewust ben dat dit ik hier ook een pleidooi aan het houden ben.

⁴¹⁸ Zie Tjeenk Willink 2005, p. 57.

⁴¹⁹ Zie Cardoso Ribeiro 2007, p. 35.

ven, is de uitvoeringspraktijk daarvoor te complex en veelvormig. En indien te verwachten problemen bij de toepassing van wetgeving bij een toetsing bloot worden gelegd, betekent dat nog niet dat de wetgeving daarop wordt aangepast. Uit de onderzoeken naar de adviseringspraktijk van de Raad van State blijkt dat de politieke rationaliteit daarvoor een te grote stempel drukt op de inhoud van wetgeving. Een politiek compromis laat zich niet eenvoudig weerhouden met bezwaren 'van latere orde': de uitvoering.

3 Te sceptisch? Van Suwi naar Walvis

3.1 *Inleiding*

In de voorgaande paragraaf ben ik niet overwegend positief over de reële meerwaarde van de uitvoerbaarheidstoets en de beleidsanalytische toets. De vraag is of dergelijke toetsen an sich meerwaarde hebben. Om daar achter te komen, zo is in de inleidende paragraaf reeds aangegeven, vindt in deze paragraaf een vingeroefening plaats.

In hoofdstuk 4 zijn uit de analyse van de Suwi-casus knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de, door de wetgever beoogde samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Wat ik in deze paragraaf ga doen, is bekijken of het mogelijk was geweest om deze knelpunten reeds tijdens de voorbereiding op het wetsvoorstel op tafel te krijgen. Om het anders te zeggen: in deze paragraaf wordt *ex post* een *ex ante* evaluatie uitgevoerd. Doordat ik gedurende het onderzoek de nodige informatie heb verzameld over de werking van de Suwi-wetgeving in de praktijk, is het niet eenvoudig dit zo zuiver mogelijk te doen. Daarom sluit ik aan op wat men tijdens het opstellen van het wetsvoorstel wist of in ieder geval had kunnen weten. Wat bronnen betreft baseer ik me dan ook op het wetsvoorstel zelf, met name de memorie van toelichting, het advies van de Raad van State en de resultaten van eerdere onderzoeken naar samenwerking in uitvoering van de sociale zekerheid. Het gaat om de onderzoeken waarop in paragraaf 2 van hoofdstuk 4 is ingegaan. Deze onderzoeken hebben plaatsgevonden voordat het wetsvoorstel tot stand kwam.

Althans, ik was van plan de bovenstaande vingeroefening uit te voeren. Bij het eerste knelpunt dat in hoofdstuk 4 naar voren wordt gebracht, gaat het om de stape-

ling van veranderingen. In één jaar tijd is het Suwi-voorstel drastisch gewijzigd. De voorbereidingstijd voor de uitvoering was beperkt. En de sector kreeg te maken met een opeenstapeling van wijzigingen van materiewetgeving, denk aan de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet werk en bijstand alsmede wijzigingen in de Ziektewet en de Werkloosheidswet. En, niet te vergeten, de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten, beter bekend als Walvis, en de Wet financiering sociale verzekeringen (verder: Wfsv). Bij een korte bestudering van deze twee wetten bleek dat deze een goede casus vormen om te laten zien dat met ex ante toetsen daadwerkelijk gebreken in de uitvoering te voorspellen zijn. Het is ook een goede casus om de doorwerking van ex ante toetsen in de tot stand gekomen wetgeving te illustreren.

3.2 *Walvis en Wfsv toegelicht*

Met Walvis en Wfsv zijn twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Deze materie is complex, maar om voor de lezer het geheel overzichtelijk te houden, beperk ik me hier tot de kern van de wijzigingen. In de eerste plaats werd met Walvis één loonbegrip ingevoerd.⁴²⁰ Voorheen golden diverse definities van het begrip 'loon'. De uniformering heeft betrekking op het loonbegrip dat van belang is voor het vaststellen van de af te dragen premies voor de werknemersverzekeringen en bij het bepalen van de hoogte van de uitkering. Het eensluidende loonbegrip in de sociale verzekeringen is gebaseerd op het fiscaal loonbegrip (Wet op de loonbelasting).⁴²¹ Met Walvis vindt er dus stroomlijning plaats tussen het loonbegrip dat Uwv gebruikt en dat de Belastingdienst gebruikt. Het stroomlijnen van het loonbegrip dient te leiden tot een vermindering van de complexiteit van de regelgeving in de werknemersverzekeringen, zowel aan de kant van de premie-inning als aan de kant van de uitkering. Deze vereenvoudiging moet blijkens de memorie van toelicht bij Walvis zorg dragen voor:

- een vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel;
- een verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling (vooral door);
- een verbetering van de handhaving;
- een verlaging van de uitvoeringskosten van het Uwv, en
- een verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers.⁴²²

⁴²⁰ Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 219, nrs. 1-2 en 3.

⁴²¹ Zie de Tweede nota van wijziging bij Walvis, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 219, nr. 10.

⁴²² Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 219, nr. 3, p. 3-5.

Het stroomlijnen van het loonbegrip maakte het mogelijk om de uitvoering, zoals die merendeels gescheiden plaatsvond door Uvw en Belastingdienst, ineen te schuiven. Dat gebeurde met de Wfsv.⁴²³

De Wfsv veranderde de wijze waarop de inning plaatsvindt van hetgeen de loonstrookjes ontsiert: premies sociale verzekeringen en loonbelasting. De Belastingdienst int vanaf 1 januari 2006 zowel de loonbelasting als de premies voor bijvoorbeeld de WW en fungeert daarmee, zoals het in de memorie van toelichting wordt genoemd, als het collecterende loket.⁴²⁴ Voor werkgevers betekent dit dat ze aan één loket terecht kunnen voor belasting en premies. Dit moet leiden tot een lastenverlichting bij bedrijven. Ook de handhavingstaken liggen bij de Belastingdienst. Het gaat dan bijvoorbeeld over de nakoming van de verzekeringsplicht; dragen werkgevers de premies af die ze moeten afdragen.

Het Uvw mag in de nieuwe structuur de geïnde gelden (blijven) uitgeven. Dit houdt in dat ze verantwoordelijk zijn voor de toekenning en uitbetaling van bijvoorbeeld de WW-uitkering. In de memorie van toelichting wordt Uvw het distribuerende loket genoemd.⁴²⁵

Het Uvw verliest de taak om premies te innen, maar krijgt er een administrerende verantwoordelijkheid voor terug. Het Uvw moet de polisadministratie bijhouden. In de polisadministratie moet uiteindelijk, vanaf 2008, komen te staan wie gedurende welke periode voor welke wet verzekerd is, op welk dienstverband of uitkeringsverhouding deze verzekering berust en hoe hoog het verzekerde loon is.⁴²⁶ Het Uvw gaat dus ook de fiscale loongegevens beheren die de Belastingdienst nodig heeft. Als het Uvw op basis van haar informatie signalen heeft dat er premies worden ontdoken, speelt ze deze door naar de Belastingdienst die daar vervolgens mee aan de slag moet gaan.

Zo heeft de wetgever een uitvoering op poten – voor de liefhebber: op stelten – gezet waarbij werkgevers slechts bij één loket terecht hoeven voor het afdragen van premies en belastingen. Dubbel werk bij de Belastingdienst en het Uvw is uit het uitvoeringsproces gefilterd. En er is een samenhangend werkproces opgezet waarbij Belastingdienst en Uvw samenwerken en elkaar aanvullen. Betere dienst-

⁴²³ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, nrs. 2 en 3.

⁴²⁴ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, nr. 3, p. 4.

⁴²⁵ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, nr 3, p. 5.

⁴²⁶ Zie *Uvw en Walvis. Tweede rapportage* 2004, p. 16.

verlening, efficiëntere en effectievere uitvoering en lastenverlichting. Mooier kan het niet.

3.3 *Walvis en Wfsv getoetst*

Of is het te mooi om waar te zijn? Dat is de boodschap die naar voren komt uit de uitvoeringstoets die Uwv heeft uitgevoerd bij Walvis.⁴²⁷ Eenzelfde boodschap verkondigde de Inspectie Werk en Inkomen.⁴²⁸ Daarover later meer. Bij elk wetsvoorstel dat het functioneren van Uwv raakt, voert het een uitvoeringstoets uit.⁴²⁹ Dat is overigens niet onoverkomelijk. Weliswaar gaat vooral Wfsv over de samenwerking tussen de Belastingdienst en Uwv. De uitvoeringstoets Walvis ziet voor een deel ook op deze samenwerking.

Met de Uitvoeringstoets Walvis beoogt Uwv de risico's in kaart te brengen die samenhangen met de implementatie van Walvis. Op basis daarvan formuleert Uwv aanbevelingen aan de minister om eventuele risico's zo veel als mogelijk te ondervangen.⁴³⁰ In de toets wordt ingegaan op een grote diversiteit aan aspecten, te weten communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatiesystemen, juridisch, techniek en huisvesting. Bij de risico's die in kaart worden gebracht, maakt Uwv onderscheid in kleine en grote risico's alsmede in risico's waar ze zelf weinig of veel invloed op uit kunnen oefenen. Grote risico's die Uwv niet zelf in de hand heeft, brengen een succesvolle implementatie het meest in gevaar.

Dit analysemodel loslatend op Walvis, wordt in de uitvoeringstoets een aantal risico's geïnventariseerd.⁴³¹

Met betrekking tot communicatie wordt als een risico gezien dat (door SZW) te hoge verwachtingen worden gewekt bij werkgevers en werknemers over de te realiseren voordelen van Walvis. Wellicht wat eufemistisch wordt gezegd:

'In de voorlichting zou het zo kunnen zijn dat de situatie mooier wordt voorgedaan dan hij is.'⁴³²

⁴²⁷ Zie *Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse* 2003.

⁴²⁸ Zie *Uwv en Walvis. Tweede rapportage* 2004.

⁴²⁹ Over Wfsv zou dus ook een uitvoeringstoets moeten bestaan, maar deze is niet gevonden/te vinden.

⁴³⁰ Zie *Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse* 2003, p. 9.

⁴³¹ Zie *Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse* 2003, p. 26-48.

Het goed managen van verwachtingen is van belang, omdat het de werkgevers en werknemers zijn die gegevens moeten verstrekken aan de Belastingdienst. Een ander risico dat onder communicatie naar voren wordt gebracht en dat in het kader van dit onderzoek interessant is, betreft het risico dat er bij SZW onvoldoende begrip is voor uitvoeringsconsequenties. Blijkbaar heeft Uvv de vrees dat het departement onvoldoende oog heeft voor of waarde hecht aan de gevolgen voor de uitvoering.

Wat betreft organisatorische aspecten, waaronder wordt verstaan structuur en cultuur, zijn twee risico's van belang. De eerste betreft het veranderingsvermogen dat onder druk staat door een opeenstapeling van wettelijke en organisatorische veranderingen. De Suwi is net ingevoerd, oud-uitvoeringsinstellingen moeten nog worden geïntegreerd in één organisatie en met betrekking tot de materiewetgeving moeten ook nog wijzigingen worden doorgevoerd. Het risico bestaat verder dat Uvv onvoldoende is voorbereid op het overdragen van taken aan de Belastingdienst en het gaan uitvoeren van nieuwe taken.

Dit heeft natuurlijk ook zijn weerslag op het personele aspect. Weliswaar gaat het dan om risico's waarvan Uvv aangeeft daar veel invloed op te kunnen uitoefenen. Als risico's komen echter wel naar voren demotivatatie door opeenvolgende wijzigingen en overplaatsingen. Tevens gaat het om het veranderen van eisen die aan medewerkers worden gesteld. Veranderingen waarop medewerkers wellicht niet voldoende zijn voorbereid.

Ook als het gaat om de administratieve organisatie ziet Uvv de nodige risico's. Zo wordt in één keer, voor alle bedrijven, overgegaan naar de nieuwe situatie. Dit wordt onbeheersbaar geacht. Tevens wordt de uitvoering van Walvis bemoeilijkt door compromissen die tot stand zijn gekomen in de politieke besluitvorming. Daar komt bij dat er regelingen zijn voor specifieke bedrijfstakken wat de uitvoering verder compliceert. Doordat bestaande rechten moeten worden gerespecteerd, zullen tijdens de overgangperiode twee uitkeringsprocessen in stand moeten worden gehouden. Ook ziet Uvv een risico in het gebrek aan een eigen belang voor werknemers en werkgevers om op tijd de juiste gegevens aan te leveren, veelal via de Belastingdienst, waardoor er extra om gegevens gevraagd moet gaan worden.

Financieel bestaat onder andere het risico dat de te boeken winst wat betreft het terugdringen van de uitvoeringskosten en het verminderen van de administratieve lasten door SZW te hoog worden ingeschat.

⁴³² Zie *Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse 2003*, p. 26.

Op basis van de risicoanalyse wordt in de uitvoeringstoets geconcludeerd dat er onverantwoord grote risico's zijn verbonden aan de invoering van Walvis per 1-1-2005.⁴³³ Overigens ziet Uvw ook kansen met Walvis, bijvoorbeeld wat betreft het op termijn terugbrengen van uitvoeringskosten, de versterking van de handhaafbaarheid en het verminderen van de administratieve lasten. De conclusie 'onverantwoord' ziet op een invoering per 1-1-2005. Dat is de invoeringsdatum zoals die gepland was ten tijde van de uitvoering van de uitvoeringstoets.

Later is door wijzigingen van Walvis het loonbegrip van de sociale verzekeringen gelijkgeschakeld aan het fiscale loonbegrip. Daarbij kreeg Wfsv verder vorm met de verdergaande samenwerking tussen Uvw en Belastingdienst. De invoeringsdatum verschoof naar 1-1-2006. De vraag of een goede uitvoering gewaarborgd was, bleef. De Inspectie Werk en Inkomen volgt de voorbereidingen en rapporteert daarover frequent. Ook na de invoering is de inspectie blijven rapporteren.⁴³⁴ In de tweede rapportage 'Uvw en Walvis', augustus 2004, onderzoekt de inspectie de uitvoeringsrisico's bij een invoering per 1-1-2006.⁴³⁵ Daarbij wordt een deel van de risico's uit de uitvoeringstoets onderschreven. De risico's zijn met concrete voorbeelden uit het IWI-rapport nader te onderbouwen.

In algemene zin wijst de inspectie daarbij op de intensieve samenwerking tussen Uvw en Belastingdienst die noodzakelijk zal zijn om de uitvoering tot een succes te maken. Uvw en Belastingdienst zijn voor het goed kunnen uitvoeren van de eigen taken afhankelijk van de ander. Zo is Uvw verantwoordelijk voor de kwaliteit van de polisadministratie en de gegevens die deze administratie bevat. Het is de Belastingdienst die deze gegevens verzamelt en verstrekt aan Uvw. Uvw moet deze gegevens ook gebruiken voor de uitkeringsvaststelling en -verstrekking. Daarbij heeft Uvw, voortvloeiend uit de opdracht van/'afpraak met' de minister, zorg te dragen voor een rechtmatigheidsscore van 99%. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor verrekeringen in het kader van de inkomstenbelasting en voor de uitvoering van inkomensafhankelijke toeslagen, bijvoorbeeld in het kader van de ziektekosten of de kinderopvang. De Belastingdienst moet daarvoor kunnen bouwen op de accuratesse van de polisadministratie die Uvw beheert. Een scheiding tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan een bron van spanning zijn. (Klinken deze afhankelijkheden bekend in de oren...?)

⁴³³ Zie *Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse* 2003, p. 67.

⁴³⁴ In totaal publiceerde de inspectie zes rapportages (op het moment van afronden van dit hoofdstuk).

⁴³⁵ Zie *Uvw en Walvis. Tweede rapportage* 2004.

Om de samenwerking goed te kunnen laten verlopen, acht de inspectie het noodzakelijk dat de veranderprocessen bij Uvw en Belastingdienst goed op elkaar zijn afgestemd. IWI constateert dat de ontwikkelingen bij de samenwerkingspartners niet synchroon lopen en voor de rest ook niet goed op elkaar zijn afgestemd. Zo hanteren ze ieder een andere planning. Met het oog op een gelijke invoeringsdatum waarbij ze in één keten moeten samenwerken, is dat niet handig te noemen. Uit de uitvoeringstoets die Uvw heeft uitgevoerd, blijkt verder dat het belangrijk is dat werkgevers en werknemers een goed beeld hebben van wat Walvis en Wfsv voor hen betekent. Zij zijn degenen die de gegevens aan de Belastingdienst moeten verstrekken. En de kwaliteit van deze gegevens is van grote invloed op het verloop van de Belastingdienst-Uvw keten. De inspectie merkt op dat de Belastingdienst te laat richting 'de markt' is gaan communiceren. Hierdoor is de tijd voor werkgevers om hun administratie aan te passen beperkt.

De inspectie ziet, net als Uvw zelf, een risico in de opeenstapeling van veranderingen, terwijl de primaire processen van uitkeringsvaststelling, -verstrekking en re-integratie gewoon door moeten gaan. Zowel Suwi als Walvis/Wfsv moeten leiden tot een kleinere uitvoeringsorganisatie bij Uvw. Met dit in het vooruitzicht vindt er al een uitstroom plaats van personeel. Personeel dat juist in de voorbereidingsfase (nog) hard nodig is. Tegelijkertijd was er in die tijd een stijging van het aantal WW-aanvragen vanwege een slecht economisch tij. Omdat nadere regelgeving op zich liet wachten, ging Uvw voor berekeningen uit van bepaalde aannames. Aannames die later niet bleken te stroken met de uiteindelijke berekeningsmethodiek. Verder vormen vertragingen in noodzakelijke ICT-ontwikkelingen een risico voor een goede uitvoering van Walvis en Wfsv. Hierdoor komt de opbouw van de polisadministratie ook in het gedrang.

Op basis van dit onderzoek acht de inspectie een goede uitvoering van Walvis en Wfsv onvoldoende gewaarborgd. Een conclusie die de inspectie herhaalt, alhoewel ze verbeteringen waarneemt, in een derde rapportage (juni 2005) en, vlak voor de invoeringsdatum, in een vierde rapportage (december 2005). De uitkomsten van de uitvoeringstoets worden in een later stadium overleefd gehouden door de bevindingen van IWI.

3.4 *Doorwerking uitvoeringstoets*

De waarschuwingen over de uitvoerbaarheid worden door de wetgever niet ter harte genomen. In de memorie van toelichting bij Walvis wordt de uitvoe-

ringstoets niet vermeld. Dit komt waarschijnlijk doordat het wetsvoorstel in februari 2002 naar de Tweede Kamer is verzonden, terwijl de uitvoeringstoets die Uvw heeft uitgevoerd, is gedateerd op april 2002. Dit komt doordat Uvw net was ingesteld. De voorganger van Uvw, het Lisv, had een vooral uitvoeringstechnisch commentaar gegeven. Daarover meldt het Uvw in de uitvoeringstoets na een analyse te hebben uitgevoerd wat er met de uitvoeringstechnische opmerkingen is gebeurd:

‘Geconcludeerd kan worden dat het merendeel van de opmerkingen van Lisv/uvl’s niet is verwerkt.’⁴³⁶

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt wel ingegaan op de uitvoeringstoets. De nota naar aanleiding van het verslag heeft de Tweede Kamer ontvangen in februari 2003. Door leden van de Tweede Kamer was de vraag gesteld of er inmiddels een uitvoeringstoets door Uvw was uitgevoerd. Over de uitvoeringstoets wordt vervolgens vermeld:

‘Van het voormalige Lisv is indertijd een uitvoeringstoets ontvangen. Daar wordt in de memorie van toelichting aan gerefereerd. Hierop volgend heeft UWV het afgelopen voorjaar een uitvoeringstoets gedaan. Deze uitvoeringstoets is echter niet formeel aan de Minister van SZW aangeboden. SZW heeft aan de hand van deze uitvoeringstoets in samenwerking met het UWV een aantal inhoudelijke punten op ambtelijk niveau besproken. Deze besprekingen gingen veelal in op de inhoud en uitwerking van lagere regelgeving... Door het gevoerde ambtelijke overleg en de uitwerking in lagere regelgeving is het commentaar in de uitvoeringstoets niet meer actueel.’⁴³⁷

De in de uitvoeringstoets naar voren gebrachte risico’s hebben dus geen invloed op de totstandkoming van de wetgeving, noch wat betreft inhoud noch wat betreft planning. De uitvoerbaarheid van Walvis en Wfsv is blijkbaar goed geregeld.

⁴³⁶ Zie *Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse* 2003, p. 77.

⁴³⁷ Zie *Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2002/03, 28 219, nr. 7*, p. 5-6.

3.5 *De werking Walvis en Wfsv vandaag de dag*

‘Met kennis achteraf moet je constateren dat er te weinig tijd is genomen om rustig te kijken naar de problemen die zich zouden kunnen voordoen.’⁴³⁸

Dat zijn de woorden van minister Donner, minister van SZW, tijdens een debat in de Tweede Kamer op 4 juli 2007. Aanleiding voor dit debat waren problemen die bij de uitvoering van Walvis en Wfsv ontstaan waren. Gegevens die werkgevers aan de Belastingdienst had verstrekt, waren door de Belastingdienst doorgegeven aan het Uvw om te worden verwerkt in de polisadministratie. De Belastingdienst zou uit de polisadministratie moeten kunnen putten voor de uitvoering van haar taken. Echter, de gegevens uit de polisadministratie blijken niet bruikbaar te zijn:

‘Problemen in de gehele keten van loonaangifte, naar polisadministratie, naar afnemers leiden ertoe dat de bij het UWV beschikbare loongegevens over 2006 niet bruikbaar zijn voor de Belastingdienst.’⁴³⁹

Nu de Belastingdienst de noodzakelijke gegevens niet meer zelf in bezit heeft en Uvw de gegevens niet kan genereren, is het aan de bedrijven om zelf de gegevens aan te leveren zodat werknemers toeslagen kunnen ontvangen en te veel betaalde premies en belastingen terugbetaald kunnen krijgen.

In de vijfde rapportage ‘Uvw en Walvis’ van de Inspectie Werk en Inkomen (juni 2006) worden deze gebreken in de uitvoering reeds aangekondigd.⁴⁴⁰ Zo wordt aangegeven dat er geen sprake was van een werkende loonaangifteketen:

‘De benodigde processen en systemen waren op technisch niveau nog niet gereed. Hierdoor zijn de gegevens van de loonaangiftes niet opgeslagen in de polisadministratie.’⁴⁴¹

⁴³⁸ Zie debat over de stand van zaken keten loonheffingen, *Handelingen II* 2006/07, nr. 83, p. 4556.

⁴³⁹ Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 31 066, nr. 7, p. 2. Het NRC Handelsblad betitelt de Walvis-operatie als de Bermuda-driehoek in de sociale zekerheid; *Belastingdienst kan ‘walvis’ niet aan*, NRC Handelsblad 11 juli 2007.

⁴⁴⁰ Zie *Uvw en Walvis. Vijfde rapportage* 2006, p. 21.

⁴⁴¹ Zie *Uvw en Walvis. Vijfde rapportage* 2006, p. 21.

Een gevolg van Walvis en Wfsv is dat de rechtmatigheid van de uitvoering door Uwv in het gedrang komt, zo rapporteert de inspectie. Op dit moment 'handelt Uwv contra legem'.

Naar de exacte oorzaken van de hedendaagse problemen bij de uitvoering van Walvis en Wfsv wordt op dit moment onderzoek gedaan in opdracht van de minister. Sowieso biedt deze casus voldoende materiaal voor uitgebreide bestudering. Of de problemen die zich nu voordoen bij de uitvoering van Walvis en Wfsv voorkomen hadden kunnen worden door de uitvoeringstoets serieuzer te nemen, valt nu dus niet hard te maken. Plausibel is het in ieder geval wel.

4 Wetgeving en uitvoering

'Tussen beleid en uitvoering', zo betitelde de Algemene Rekenkamer. Of, om met Asser te spreken (1892), het ontbreken van een gemeenschap tussen zij die de wet maken en zij die de wet toepassen en in werking zien. Als je ziet hoe frequent de kloof tussen wetgeving en uitvoering aan de orde is, ligt het voor de hand de vraag te stellen of anticiperen op, rekening houden met factoren die van invloed zijn op de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan wetgeving te realiseren is. Is de kloof te overbruggen? Wellicht dat het overbruggen van de kloof hypothetisch mogelijk is. Realistisch acht ik het echter niet gelet op de achterliggende oorzaken.

Een belangrijke oorzaak is het hoge ambitieniveau dat de wetgever heeft. Er is geen enkel maatschappelijk terrein te bedenken waar geen regelgeving op van toepassing is. Ter illustratie: het regeerakkoord overeengekomen in 1998, leidde tot 82 wetgevingsprojecten waarmee nieuw beleid werd ingezet.⁴⁴² De intensiteit waarmee regulering plaatsvindt, is veelal ook groot.⁴⁴³ We hebben het eerder ge-

⁴⁴² Zie Eijlander en Voermans 2002, p. 3.

⁴⁴³ In het Honden- en kattenbesluit zijn bijvoorbeeld zeer gedetailleerde criteria opgenomen waar een hondenverblijf aan moet voldoen. Artikel 12, tweede lid, luidt:

De voor de honden beschikbare vloeroppervlakte in vierkante meters in het binnen- of buitenverblijf is voor honden met een schofthoogte:

- a. tot 0,3 meter, tenminste gelijk aan het product van $(1+n)$ en 1,0;
- b. vanaf 0,3 meter tot 0,5 meter, tenminste gelijk aan het product van $(1+n)$ en 1,2;
- c. vanaf 0,5 meter, tenminste gelijk aan het product van $(1+n)$ en 1,5,
- d. waarbij de kortste zijde tenminste 1,0 meter is, voorzover het de honden als bedoeld in onderdeel a betreft, en tenminste 1,2 meter voorzover het de honden als bedoeld in de onderdelen b en c betreft en waarbij de letter n staat voor het aantal honden met de desbetreffende schofthoogte dat bij elkaar in het binnen- of buitenverblijf is gehuisvest. Indien honden van verschillende grootte bij elkaar wor-

zien, een opeenstapeling van wetswijzigingen brengt een goede uitvoering in gevaar. De Algemene Rekenkamer constateert dat ze in geen enkel onderzoek heeft kunnen vaststellen dat het beleid geheel in uitvoering was genomen. Zich voorzichtigh uitdrukking wijst de Algemene Rekenkamer als oorzaak aan:

‘De Algemene Rekenkamer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de rijksdienst zucht onder een veel te grote beleidslast – er is wellicht al enkele decennia teveel hooi op de vork genomen. Om te overleven is de rijksdienst niet gaan uitvoeren wat er moest, maar gaan uitvoeren wat er kon.’⁴⁴⁴

Wat bij deze constatering nog buiten beschouwing blijft, is al hetgeen de rijksdienst als oplossing voor de grote beleidslast over de schutting deponiert op het bordje van instanties die belast zijn met de uitvoering.

Een voedingsbron voor hoge ambities is wat Tjeenk Willink noemt ‘incidentalisme’.⁴⁴⁵ Met de media als aanjager vormen individuele zaken die fout gaan aanleiding om tot regelgeving te komen:

‘Soms lijkt het wel of iedere (incidentele) misstand een nieuwe (algemene) norm, een verfijnder protocol of een scherper toezichtmodel oplevert.’⁴⁴⁶

den gehuisvest, wordt voor de berekening van de beschikbare vloeroppervlakte de schofthoogte van de grootste hond gehanteerd.

Een goede regeling kan natuurlijk niet zonder een uitzondering dus daar is ook in voorzien met artikel 14, tweede lid:

In afwijking van artikel 12, tweede lid, is bij solitaire huisvesting de beschikbare ruimte voor een hond:

- a. met een schofthoogte tot 0,3 meter tenminste 2 m² aan vloeroppervlakte, waarbij de kortste zijde tenminste 1 meter en de hoogte van het binnen- of buitenverblijf tenminste 1,8 meter is;
- b. met een schofthoogte vanaf 0,3 meter tot 0,5 meter tenminste 2,4 m² aan vloeroppervlakte, waarbij de kortste zijde tenminste 1,2 meter en de hoogte van het binnen- of buitenverblijf tenminste 1,8 meter is;
- c. met een schofthoogte vanaf 0,5 meter tenminste 3 m² aan vloeroppervlakte, waarbij de kortste zijde tenminste 1,2 meter en de hoogte van het binnen- of buitenverblijf tenminste 1,8 meter is.

⁴⁴⁴ Zie *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* 2003, p. 8.

⁴⁴⁵ Zie *Raad van State. Jaarverslag 2003 2004*, p. 18, en *Raad van State. Jaarverslag 2004 2005*, p. 83. Zie ook Van Gestel 2004.

⁴⁴⁶ Zie *Raad van State. Jaarverslag 2005 2006*, p. 35. Netwerk hoeft maar net een item te hebben over misstanden in een dierenasiel; honden zitten weggestopt in een klein hok. De volgende dag wordt de minister op het matje geroepen door de Tweede Kamer. Strengere eisen en strikter toezicht wordt geeist. Het is een fictief voorbeeld, maar het geeft wel een realistische illustratie van een mogelijke herkomst van de bepalingen in het Honden- en kattenbesluit.

Een incident kan een structureel gebrek aan het licht brengen. Handelen, lees: wetgeving, naar aanleiding van een incident kan dus noodzakelijk zijn. Het risico van incidentalisme is dat het gepaard gaat met haastige spoed. Daardoor kan het snel tot stand brengen van wetgeving belangrijker worden dan het tot stand brengen van wetgeving die goed uitvoerbaar is.

Daarmee kom ik op een volgende oorzaak voor de kloof tussen wetgeving en uitvoering. En die ligt in de eerder genoemde grote invloed die de politieke rationaliteit heeft op het wetgevingsproces. Dat de politieke rationaliteit een belangrijke rol speelt, is logisch. Wenselijk zelfs, gelet op de democratische legitimatie. Het ontbreekt veeleer aan tegenwicht vanuit andere rationaliteiten, met name de door kennis gedreven wetenschappelijke rationaliteit. De vraag is dan ook of de actoren in het wetgevingsproces die dit tegenwicht zouden moeten bieden, op dit moment goed functioneren. Het gaat dan vooral over de Raad van State en de Eerste Kamer. Het onderhavige onderzoek biedt geen basis voor het beantwoorden van deze vraag. Wat in ieder geval wel gebleken is, is dat de Raad van State meer uit haar adviserende rol kan halen door grondiger naar de beleidsuitgangspunten te kijken die de basis vormen voor wetgeving.

Niet alleen het ontbreken van voldoende tegenwicht speelt een rol. Onderwaardering van de uitvoering is evenzeer van belang.⁴⁴⁷ In het politieke speelveld is het beleidsinitiatief belangrijker dan de beleidsrealisatie. Met het invoeren van een wet 'scoor' je beter dan met een goede uitvoering van wetgeving. Een sprekend voorbeeld is het verschil aan waarde dat toegekend wordt aan enerzijds Prinsjesdag en anderzijds Woensdag Gehaktdag. De derde dinsdag van september is een hoogtepunt in het politieke jaar. De begroting wordt gepresenteerd en beleidsplannen worden ontvouwd waarmee wetgevingsprojecten worden ingeluid. Maar wie kent de derde woensdag van mei? Dan wordt door het kabinet verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid; is er gebeurd wat er moest gebeuren? De politieke aandacht voor deze verantwoordingsdag is zeer beperkt. Slechts een klein deel van de Tweede Kamer is aanwezig, fractievoorzitters ontbreken en bij de verantwoording over het jaar 2006 ontbrak zelfs de minister-president. Onderwaardering van de uitvoering komt niet enkel in het publieke domein voor. Althans, dat geeft Van

⁴⁴⁷ Zie onder andere *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* 2003, p. 11, Van Twist en Mayer 2000, p. 1-2 en Veermand 2004, p. 30.

Hasenbroek aan die onderzoek deed bij ondernemingen.⁴⁴⁸ Zoals hij het in een interview in Elsevier zegt:

'Voor veel bedrijven is plannen maken belangrijker dan uitvoeren. Dure overnames aankondigen, dat is sexy.'⁴⁴⁹

Het kan overigens ook zo zijn dat de politieke rationaliteit en de wetenschappelijke rationaliteit elkaar versterken. In 1997 trok Blair in in 10 Downing Street na een campagne waarin hij een pragmatische insteek ten toon spreidde: 'what matters is what works'.⁴⁵⁰ Deze gedachte werd uitgewerkt in een 'white paper' ('Modernising government') waarin onder andere wordt aangegeven:

'People are becoming more demanding, whether as consumers of goods and services in the market place, as citizens or as businesses affected by the policies and services which government provides. To meet these demands, government must be willing constantly to re-evaluate what it is doing so as to produce policies that really deal with problems; that are forward-looking and shaped by the evidence rather than a response to short-term pressures; that tackle causes not symptoms; that are measured by results rather than activity; that are flexible and innovative rather than closed and bureaucratic; and that promote compliance rather than avoidance or fraud. To meet people's rising expectations, policy making must also be a process of continuous learning and improvement.'⁴⁵¹

Vrij bescheiden in aspiraties. In hoeverre deze aanpak in Groot-Brittannië daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een versterking van de uitvoering kan ik niet overzien. Wat wel zichtbaar is, is dat de politieke nadruk op resultaten heeft geleid tot een stimulans in het bestuderen van 'evidence-based policy'.⁴⁵² De gedachte die ten grondslag ligt aan 'evidence-based policy' is dat beleid gebaseerd moet zijn op kennis die voortvloeit uit onderzoek. Onderzoek moet aantonen 'what works, but also how and why it works'.⁴⁵³⁴⁵⁴

⁴⁴⁸ Zie Van Hasenbroek 2007.

⁴⁴⁹ Elsevier 4 augustus 2007, p. 44.

⁴⁵⁰ Zie Davies e.a. 2000, p. 1.

⁴⁵¹ *Modernising government* 1999, p. 15.

⁴⁵² Zie onder andere Nutley en Webb 2000, p. 23 en Pawson 2006.

⁴⁵³ Zie Nutley en Webb 2000, p. 36.

⁴⁵⁴ In Nederland is voor deze thematiek niet zoveel aandacht als in Groot Brittannië. Zie voor een voorbeeld: Van der Knaap 2006, p. 32-35.

Ik blijf even bij Blair. In een toespraak gaat hij namelijk in op een derde oorzaak voor de kloof tussen wetgeving en uitvoering. Hij zegt:

'In my view, we are in danger of having a wholly disproportionate attitude to the risks we should expect to see as a normal part of life. This is putting pressure on policymaking and regulatory bodies to act to eliminate risk in a way that is out of all proportion to the potential damage. The result is a plethora of rules, guidelines, responses to 'scandals' of one nature or another that ends up having utterly perverse consequences.'⁴⁵⁵

Het zoveel mogelijk willen uitsluiten van risico's als bron voor een 'overvloed aan regels' doet zich volgens mij zowel preventief als reactief voor. Preventief in de zin dat de overheid zich een breed terrein tot haar zorg rekent en daar ook op wordt aangesproken. Bewust of onbewust bestaat dan het risico dat wetgeving wordt geformuleerd 'voor de zekerheid'. Negatiever gezegd: om zich in te dekken. Als er wat fout gaat, kan in ieder geval worden aangetoond dat er geen sprake is van nalatigheid. Zo lang dit zich voordoet, is uitvoerbaarheid geen aspect dat bij de totstandkoming van wetgeving een belangrijke rol zal spelen. Reactief hangt sterk samen met het incidentalisme en ziet op gevallen waarbij tot (extra) regelgeving wordt overgegaan naar aanleiding van een specifiek voorval. Ongeacht of de oorzaak voor dat incident weg te nemen is met wetgeving. Een voorbeeld is de aanscherping van het Vuurwerkbesluit naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede. De oorzaken voor de ramp lagen vooral in nalatigheid van de eigenaar van het vuurwerkbedrijf en capaciteits- en kwaliteitsgebreken in de vergunningverlening en het toezicht. De ernst van de ramp noopte echter tot een Haagse reactie en die bestond onder andere uit het aanscherpen van het Vuurwerkbesluit zonder dat daarmee de oorzaken voor de vuurwerkramp worden weggenomen.

Zonder de intentie te hebben een uitputtende opsomming te geven, breng ik nog een laatste oorzaak ter berde. Het betreft het gebrek aan kennis van de uitvoeringspraktijk op het niveau van de wetgever. Zonder deze kennis is het niet mogelijk om te weten met welke factoren rekening gehouden moet worden om de kans dat wetgeving goed wordt uitgevoerd zo groot mogelijk te maken. Laat staan op welke wijze daar bij de totstandkoming van regelgeving rekening mee moet wor-

⁴⁵⁵ *Rethinking Regulation. Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business* 2006, p. 14.

den gehouden. Voor een deel valt het gebrek aan kennis te verklaren door de scheiding die op veel terreinen is aangebracht tussen de beleidsbepalers en de beleidsuitvoerders; het 'op afstand zetten' van de uitvoering. De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid noemt dit de 'boedelscheiding'.⁴⁵⁶ Een onderdeel van de boedel die wordt gescheiden, betreft de kennis die in de uitvoering wordt opgedaan van bijvoorbeeld de werking van regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen in de professie en kenmerken van betrokken burgers en organisaties.

De boedelscheiding is voor een deel de verklaring voor het gebrek aan kennis. Voor een deel is de kennis er gewoonweg niet. Ik geef een voorbeeld uit mijn huidige werkpraktijk. Als Rekenkamer Rotterdam wilden we onderzoek doen naar het beleid van de gemeente om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het is een beleidsvraagstuk waar veel organisaties bij betrokken zijn en dat aan de nodige beleidsaandacht onderhevig is. Zowel het Rijk, gemeente en andere organisaties kennen uitgebreide (subsidie)regelingen en actieprogramma's met daarbinnen een veelheid aan projecten. Bij de voorbereiding op de onderzoeksopzet kwam de vraag naar voren wat er concreet gebeurt met een jongere die een school verlaat zonder het noodzakelijk papiertje; het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten vanuit het perspectief van de jongere. Met welke organisaties krijgt hij te maken, wat vragen die van hem, zitten daar verschillen tussen, weten de organisaties van elkaar welke acties ze ondernemen etcetera? Op één quick scan na, is over dergelijke vragen niets te vinden. Ik heb de indruk dat een samenhangende onderzoeks-programmering ter voorbereiding op wetgeving, met als doel het dichten van kennislacunes, niet een veel voorkomend gebruik is in de wetgevingspraktijk.

Het samenspel aan oorzaken zal het moeilijk maken de kloof tussen wetgeving en uitvoering te overbruggen. Aan het begin van dit hoofdstuk stelde ik de vraag met welke factoren de wetgever rekening moet houden om de kans van welslagen van de te formuleren wetgeving zo groot mogelijk te maken. Meer van toepassing is te zeggen: om de kans op mislukking van de te formuleren wetgeving zo klein mogelijk te maken. Getracht zou dan niet moeten worden de effectiviteit van wetgeving te vergroten, maar de ineffectiviteit te verkleinen.

Dit dient in mijn ogen niet te gebeuren met het ontwikkelen van meer instrumenten en toetsingscriteria. Veeleer moet binnen het wetgevingsproces meer tegen-

⁴⁵⁶ Zie *Bewijzen van goede dienstverlening* 2004, p. 226 e.v.

wicht geboden worden aan de politieke rationaliteit. Hiervoor is primair van belang het versterken van de kennispositie. De Angelsaksische studies naar evidence-based policy kunnen een bron van inspiratie zijn voor verder onderzoek. Niet dat wetenschap op de stoel moet gaan zitten van de politiek. Vanuit de wetenschappelijke rationaliteit moet de wetgever wel worden gevoed met kennis die van nut is voor de wetgevingspraktijk. Niet 'on top' maar 'on tap' zoals de Engelsen het zeggen. De wetgever mag de aanwezige kennis ook wel gebruiken om zich wat kwetsbaarder opstellen. Dit kan door in de memorie van toelichting aan te geven wat de grootste risico's zijn die de beoogde uitvoering in de weg staan. Op dit moment biedt de memorie van toelichting mijns inziens te weinig een daadwerkelijk kritische onderbouwing van de gemaakte keuzen. De memorie van toelichting is te veel een memorie van toewijding.

Van belang is verder de emancipatie van de uitvoering. Als uitvoering gezien blijft worden als 'zorgen voor morgen' valt er weinig winst te boeken. De zienswijze van de bruikbare rechtsorde die Tjeenk Willink verkondigde tijdens de Dag van de Wetgeving in 2005 biedt een aantrekkelijk alternatief:

'Die zienswijze komt er op neer dat niet de wet of de wetgeving als zodanig centraal moet staan, maar de wijze waarop deze in de samenleving werken en daarin door de overheid en justitiabelen gebruikt worden.'⁴⁵⁷

De praktische werking is de toetssteen voor de kwaliteit van wetgeving.

Naast voorgaande aspecten is bovenal van belang dat het ambitieniveau van de wetgever wordt bijgesteld. Politiek alsook ambtenarij moeten zich beperken en 'nee' durven te zeggen. Als dit niet gebeurt, hebben andere acties weinig zin. Met wetgeving worden algemene en abstracte normen gegeven die vaak niet aansluiten op de maatschappelijke problemen die vragen om maatwerk en differentiatie. Wetgeving leent zich naar haar aard primair voor het beschermen van burgers tegen willekeurig optreden van de overheid. Als wetgeving als beleidsinstrument wordt ingezet door de 'presterende' overheid, wordt tegen de grenzen van wetgeving aangelopen. Een kloof tussen wetgeving en uitvoering is dan onvermijdelijk.

⁴⁵⁷ Zie Tjeenk Willink 2005a, p. 2.

Summary⁴⁵⁸

Ever more often the performance of government agencies is referred to in terms of public service delivery. Agencies that are involved in for example social security, education and healthcare are expected to deliver high standard services. This is the outcome/result of a development in the viewpoint on the quality of the functioning of government agencies in general. The view on the quality of public performance has developed from strictly internally orientated to more externally orientated. This means that the question on how a government agency performs is partly answered by taking into account the perspective of people that are involved with a government agency.

Two important aspects of public service delivery are responsiveness and individuality. Responsiveness relates to the way a government agency functions and calibrate its functioning to the citizens/people involved in with them. Individuality refers to the degree in which needs and requirements of an individual are taken into consideration. The strife is to improve public services by integral/complete case treatments to prevent people to be sent from pillar to post. Such a complete case treatment is a type of service that takes into consideration both responsiveness and individuality.

The legislator provides the foundation for the functioning of government agencies. Legislation can for example give out authorities and at the same time control them. Laws distinguish themselves by their common validity and working action. In contrast, the multicolored and ever more horizontal public practice causes public agencies demanding more 'working space' to realize the required level of responsiveness and individuality. An interesting question is which possibilities and impossibilities the legislator stands before in this matter. This within the limitations the assurances laid down by the constitutional state, such as the principles of legal security and equal rights. In this research the central question is: is the legislator able to create conditions enabling responsiveness and individuality of public agencies?

To be able to answer the central question there is an account of the legislative view/context in chapter 2. The legislative view incorporates aspects of legislative policy that could have a part in regulating the performance of government agencies. The first aspect regards a legislative style that distinguishes two 'style pairs': codify-

⁴⁵⁸ De auteur bedankt Shona Dickson voor de vertaling.

ing or modifying and directive or offering space/variety. The second aspect regards a development process that subsequently involves the next stages/stadia: standing still/resting-following-stimulating-initiating. The third aspect is the focus point of regulation; are for example the work process, the organizational structure and the 'output' of the decision process regulated? In the analysis of the case study these three aspects of legislative policy have been used.

The case study offers an insight into the contribution the legislator could deliver to improve the public service. The case study concentrates on social security, specifically on the cooperation between government agencies. Object of research was the role of the legislator in the enhancement/promotion of cooperation between government agencies. With the *Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen* (*Suwi*) the legislator has tried to create a good cooperation between governmental agencies. The goal is to achieve integral case treatments to prevent people from being sent from pillar to post.

The case study has been carried out in three steps. In the first place the *Suwi* is described in chapter 3. The *Suwi* can in generally be described as follows: in the case of social benefits the council is responsible for the assessment of applications, the payment of benefits and the reintegration of people dependent on benefits. The biggest change has been at the national insurance contribution and the responsible government agency: the *Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen* (*Uwv*). The *Uwv* is responsible for the assessment of applications and the payment of benefits and reintegration of people dependent on benefits. The *Centrum voor werk en inkomen* (*Cwi*) is responsible for the intakes for work and income, the arrangement of phases and when possible the direct mediation to work. The *Cwi* registers unemployed, determines the distance to the labour market and gathering information required for the social benefit application. When the *Cwi* has finished its work, it carries over its file to the council or the *Uwv* who will take it over. The *Cwi* and the *Uwv* have locations in all regions and is administrated by a national Board of Governors.

The second step in the case study – chapter 4 – is characterizing the legislative policy which the legislator has formed to create cooperation between council, *Cwi* and *Uwv* using the aspects of legislative policy described in chapter 2. The legislative view clarifies that the legislative policy, that is the foundation of regulating the cooperation in execution of the social security, has in a relatively short period of time developed swiftly, to say the least. Since 1997 attempts have been made to change the co-

operation in a positive way using a moderate style. The used approach to improve the cooperation in practice has undergone a change of style.

To start with the council and government agencies were left free to decide on their means of cooperation. After implementing *Suwi* the organization and means of cooperation are much more regulated; from offering space to being directive. A similar shift in 'style pairs' can be seen in association with the development process. First the legislator acts following and stimulating after introducing the *Suwi* the legislative policy has become more initiating. A constant factor is that the legislative policy is mainly process orientated; more and more is invested to bring together the work processes of the existing government agencies. With *Suwi* the focus point of the organizational structure is introduced.

In the third step of the case study – also in chapter 4 – the focus shifts to bottlenecks within *Suwi* and if and how much these are caused by the legislative policy. The fact that the legislator opts for modifying the executive process, aiming at improving the cooperation between government agencies does not have to cause bottlenecks. The speed at which changes follow each other does however lead to bottlenecks. The pressure that is put on effectuating changes is too high to do it carefully. Bottlenecks can however also be traced back to the directive style used in laying down a national form of cooperation. Parallel to the change in the process of cooperation it is regulated in such an unambiguous way, it creates a codependency between on the one hand the *Cwi* and the *Uwv* and on the other hand the council. In this codependency the *Uwv* and council hold the responsibility over the reintegration and assessments without the proper authorities. This causes tensions between the cooperative partners that sometimes prevent a correct integral case treatment. This weak link becomes more vulnerable when there is a mismatch between the involved organizations. With a national and centrally run organization like the *Cwi* having to cooperate with local orientated council, the legislator has created two puzzle pieces that don't fit. In addition, with the legislative policy laid down, the legislator seems to disregard the influence of other variable aspects on the executive process. Creating a good cooperation on the ground is a complex process influenced by variable aspects. This does not mean that the cooperation is not able to work at all. The legislator has however laid down legislative policy that impedes a correct functioning cooperation on a local level.

The central question is: 'is the legislator able to create conditions enabling responsiveness and individuality of public agencies?'. In the case study responsiveness and individuality were made operational into 'a complete case treatment as a result of cooperation between government agencies'. The analysis in the case study and the exploration into an alternative interpretation of the legislative policy, show that the possibilities of the legislator to provide the right conditions are limited. This means that, independent of the actions of the legislator, the success of cooperation will vary in time and place. It does not seem unimaginable that this also counts for the role the legislator can play in improving public service delivery. Legislation however can offer space to executive professionals, giving them more freedom of judgment. This will enable them to anticipate and act on differences in time, place and people. There is a distinct role here for regulation and legislative style – offering space instead of a directive style. The freedom of judgment for professionals is limited by design if there's no central focus on the work process themselves and simultaneously strive for uniformity in the process. Nevertheless the legislator is not able to provide an optimal quality of the public service, at least not on the subject integral case treatment, by/through cooperation of government agencies. Clear is that the focus should be on the search for a balanced mix of legislative norms, freedom for professionals and assurance for the people. There is no blue print for what the mix should look like. For that there are too many aspects that not alone differ between the diverse sectors but also within one sector.

Bibliografie

- Aalst, M. van der, & Werf, C. van der, *Evaluatie pilot-projecten samenwerking arbeidsvoorziening-bedrijfsverenigingen: eindrapport*, Rijswijk: Arbeidsvoorzieningsorganisatie 1995.
- Addink, G.H., e.a. (red.), *Kwaliteit van overheidsbestuur. Enkele verkenningen van veranderingen in bestuursrechtelijke verhoudingen ten gevolge van de invoering van kwaliteitszorg bij de overheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.
- Advies Structuur uitvoering werk en inkomen (vervolgadvies Organisatie uitvoering sociale verzekeringen)*, Den Haag: SER 1999.
- Afspraken Centra voor Werk en Inkomen met de gemeenten Hoorn en Zaanstad*, Den Haag: IWI 2003.
- Algemene Rekenkamer, *Klantgerichtheid publieke dienstverlening*, Den Haag: Sdu 1997.
- Angeren, J.A.M. van (red.), *Kracht van wet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984.
- d'Anjou, L.J.M., *Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1986.
- Arbeidsbemiddeling in de praktijk. Onderzoek naar de motieven en keuzes bij arbeidsbemiddeling door Cwi*, Den Haag: IWI 2004.
- Arkel, A. van, *Horizontaal bestuur in Nederland is oud en diep geworteld! Horizontaal bestuur en wetgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998.
- Arrow, K.J., *The Limits of Organization*, New York: Norton&Company 1974.
- Axson, S., 'Brother Woodrow'. *A memoir of Woodrow Wilson*, Princeton: Princeton University Press 1993.
- Asser, C., *Wetenschap en wetgeving*, Leiden: Van Doesburgh 1892.
- Baas, J.H. de, *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1995.
- Bakker, W., & Waarden, F. van (red.), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom 1999.
- Baldwin, R., *Rules and government*, Oxford: Clarendon Press 1995.
- Bayles, M.D., *Principles of legislation. The uses of political authority*, Detroit: Wayne State University Press 1978.
- Beerten, M.S., e.a., *De Algemene wet bestuursrecht en de Werkloosheidswet*, Zoetermeer: Ctsv 1997.

- Bekke, A.J.G.M., & Gestel, N.M. van, *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Apeldoorn: Garant 2004.
- Bekkers, V.J.J.M., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft: Eburon 1993.
- Bekkers, V.J.J.M., & Verschuuren, J.M., Juridische dilemma's bij coproductie in het milieubeleid en de mogelijke rol van de wetgever, *RegelMaat* 1998, p. 54-66.
- Bekkers, V.J.J.M., e.a., Denken over dienstverlening. De klant is koning, *Bestuurskunde* 1998a, p. 100-109.
- Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2004.
- Bentlage, F.A., e.a., *De excellente overheidsorganisatie. De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*, Deventer: Kluwer 1998.
- Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag: WRR 2004.
- Boer, N. de, Lokale samenwerking sociale zekerheid en arbeidsvoorziening op de tocht. CWI's bedreigd door privatisering, *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 1999-9, p. 4-10.
- Böhtlingk, F.R., *De rechtsstaat Nederland*, Alphen a/d Rijn: Samson 1958.
- Bovens, M.A.P., e.a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.
- Bovens, M.A.P., *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.
- Branden, T., e.a., De klant beklemd: Concurrentie in de uitvoering van sociaal beleid, *Beleidswetenschap* 2000, p. 52-71.
- Broeksteeg, J.L.W., e.a., *Zicht op wetgevingskwaliteit. Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Meppel: Boom 2005.
- Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese 1991.
- Bunt, S., e.a., *De kansmeter. Een evaluatie ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het instrument*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000.
- Bunt, S., e.a., *Samen aan het werk. De praktijk van SUWI-ketensamenwerking*, Den Haag: RWI 2004.
- Cardoso Ribeiro, T., *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering: een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de motie Van Thijn c.s.*, Den Haag: Eerste Kamer 2007.
- Com, R., e.a. (red.), *Case Study Method*, London: SAGE 2000.

Commissie Administratieve Lasten, *Regels zonder overlast*, Den Haag: Commissie Administratieve Lasten 1999.

Daemen, H.H.F.M., & Thomassen, J.J.A., 'Afstand tussen burgers en overheid', in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn: Samson 1978.

Daemen, H.H.F.M., & Thomassen, J.J.A., 'Afstand tussen burgers en overheid', in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn: H.D. Tjeenk Willink 1993.

Damen, L.J.A., *Één burger. Gefragmenteerd bestuur. Daar heb ik niets mee te maken! Moet ik het dan soms beter weten?*, Den Haag: Boom 2000.

Davies, H.T.O., e.a., 'Introducing evidence-based policy and practice in public services', in: Davies, H.T.O., e.a., *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol: The Policy Press 2000.

De burger bediend, Rotterdam: Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening Suwi 2005.

De ketens van werk en inkomen. Een verkennend onderzoek naar de keten van werk en inkomen vanuit cliëntenperspectief, Den Haag: IWI 2003.

Derksen, W., e.a., *De terugtred van regelgevers. Meer regels, minder sturing?*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

Derksen, W., e.a., *De blik naar buiten. Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe*, Den Haag: WRR 1995.

Derksen, W., e.a., *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Den Haag: WRR 1999.

Derksen, W., e.a., *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: WRR 2000.

Dienen en verdienen. Over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening, Den Haag: Rob 1998.

Dorbeck-Jung, B.R., De wetgevingsadvisering van de Raad van State - een fascinerend onderwerp van wetenschappelijk onderzoek, *RegelMaat* 2005, p. 60-68.

Drion, H. e.a., *De hanteerbaarheid van het recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981.

Dijk, S., *Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Eindverslag*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000.

Een steentje bijgedragen. Inkomenseffecten van woningbouw in Rotterdam, Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam 2007.

Eerste evaluatie van de Wet Suwi, Den Haag: Ministerie SZW 2003.

Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving: stappenplan, quick scan, toelichting, Den Haag: Meldpunt voorgenomen regelgeving 2003.

- Engels, J.W.M. (red.), e.a., *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.
- Enschedé, Ch.J., *Over de meervoudigheid van maatschappelijke normstelsels. Enkele rechtstheoretische opmerkingen*, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij 1984.
- Eppink, M., en Post, B., *Klantcontacten bij gemeenten en Uvw*, Den Haag: RWI 2003
- Epstein, R.A., *Simple rules for a complex world*, Cambridge: Harvard University Press 1995.
- Esser, R., e.a., *Samenwerking in beweging. Een landelijke inventarisatie van de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties Sociale Zekerheid*, Tilburg: IVA 1994.
- Evaluatie pilot-projecten. Samenwerking Arbeidsvoorziening-Bedrijfsverenigingen. Eindrapport*, Rijswijk: Arbeidsvoorziening & TICA 1995.
- Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007. Gemeenten en de Wwb I: Geprikkeld tot werken*, Den Haag: Ministerie SZW 2005.
- Evers, G.J.M., Certificatieregelingen en het mededingingsrecht, *RegelMaat* 2000, p. 53-67.
- Experimentele samenwerkingsprojecten ten behoeve van Turken en Marokkanen in de bijstand*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1988.
- Eijkern, W.J. van, *Kracht van wet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984.
- Eijlander, Ph., e.a., 'De maatschappelijke en bestuurlijke positie van wetgeving', in: Ph. Eijlander (red.), *Wetgeven en de maat van de tijd*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.
- Eijlander, Ph., e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993a.
- Eijlander, Ph., Reactie op: 'Juridische dilemma's bij coproductie in het milieubeleid en de mogelijke rol van de wetgever', *RegelMaat* 1998, p. 67-70.
- Eijlander, Ph., Zelfstandig bestuur: maatschappelijke verantwoording of bestuurlijk toezicht?, *RegelMaat* 1999, p. 31-38.
- Eijlander, Ph. & Voermans, W., *Wetgevingsleer*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.
- Eijlander, Ph., & Voermans, W., *Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*, Tilburg: KUB 2002.
- Eijlander, Ph., & Lauwerier, R.G.J., *Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?*, Den Haag: WRR 2004.
- Fase, W.J.P.M., De uitkeringskathedraal in aanbouw, *SMA* 2000, p. 54-57.

- Fenger, H.J.M., *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid voor werk in inkomen*, Amsterdam: Thela Thesis 2001.
- Filet, B.C., *Kortsluiting met de bureaucratie. Over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur*, Alphen a/d Rijn: Samson 1974.
- Fuller, Lon L., *The principles of social order*, Durham: Duke University Press 1981.
- Fluit, P.S., & Gerven, J.H.A.M. van, SUWI: bureaucratisch autisme of marktfoobie, SMA 1999, p. 366-371.
- Gaay Fortman, W.F. de (red.), e.a., *Problemen van wetgeving*, Deventer: Kluwer 1982.
- Geelhoed, L.A., 'Deregulering, herregulering en zelfregulering', in: Ph. Eijlander, e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.
- Geest, H.J.A.M. van, e.a., *Regel en praktijk. Opstellen aangeboden aan prof.mr. S.F.L. baron van Wijnbergen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1979.
- Genabeek, J. van, Sociale zekerheid zonder overheid. Een terugblik op de 19de eeuw, *Openbaar bestuur* 2000-1, p. 3-7.
- Geppaart, Ch.P.A. (red.), *Macht en onmacht van de wetgever*, Deventer: Kluwer 1978.
- Gestel, R.A.J. van, e.a. (red.), *Markt en wet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.
- Gestel, R.A.J. van, 'Milieuzorg op maat. Bedrijfsinterne milieuzorg gekoppeld aan een flexibele vergunning', in: Gilhuis, P.C., e.a., *Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening. Is het gras groener bij de burens?*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
- Gestel, R.A.J. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven. Naar een eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*, Den Haag: Boom 2000.
- Gestel, R.A.J. van, Incident- of gelegenheidswetgeving: balanceren op het smalle koord van de trias politica, *Tijdschrift voor privaatrecht* 2004, p. 1667-1720.
- Gestel, R.A.J. van, De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State in context: nieuwe taken voor de Afdeling wetgeving?, *RegelMaat* 2005, p. 147-152.
- Graat, P.A.M.J., *Maatschappelijk bestuur. Een derde weg tusse overheid en private sector*, Utrecht: NISER 1998.
- Graat, P.A.M.J., 'Kwaliteitsinstrumenten en overheidsdienstverlening', in: Addink, G.H., e.a. (red.), *Kwaliteit van overheidsbestuur. Enkele verkenningen van veranderingen in bestuursrechtelijke verhoudingen ten gevolge van de invoering van kwaliteitszorg bij de overheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.
- Gunsteren, H.R. van, *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London: John Wiley & Sons 1976.

Gunsteren, H.R. van, 'Het leervermogen van de overheid', in: Andeweg, R.B., e.a. (red.), *Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle: Tjeenk Willink 1985.

Haan, P. de, en Fernhout, R., *Wetgeving, planning en financiering. Instrumenten van overheidsbeleid*, Deventer: Kluwer 1981.

Hagoort, G., *Eigenrichting: over politiek, wetgeving en deregulering. Is een democratische wetgevingsstrategie mogelijk?*, Culemborg: De Nijenburgh 1983.

Handhaven en gedogen, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2005.

Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerp-regelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, Den Haag: Ministerie van Justitie 2003.

Hanraets, P., Cliënt volg en communicatie Stelsel. Elektronische facilitator van Centra voor Werk en Inkomen, *De accountant* 1998, p. 222-225.

Hasenbroek, J. van, *De missie van de COO. Realiseren van de Board-agenda*, Woerden: IG&H 2007.

Hendriks, F., *Beleid cultuur en instituties. Het verhaal van twee steden*, Lei

Hertogh, M.L.M., e.a., *Omgaan met de onderhandelende overheid. Rechtsstaat, onderhandelend bestuur en controle*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.

Hertogh, M.L.M., e.a., 'Tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Proeve van een idealenperspectief', in: W. van der Burg & F.W.A. Brom (red.), *Over idealen. Het belang van idealen in recht, moraal en politiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998a.

Hertogh, M.L.M., De wondere wereld van de wetgever, in: B. van Klink & W. Witteveen, *De overtuigende wetgever*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Herweijer, M., Wetten en hun uitvoering, in: M. Herweijer e.a., *Uitvoeringsgericht ontwerpen van regelgeving*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994.

Heuvelhof, E.F. ten, e.a., *De milieuvergunning in bedrijf. Doorwerking van de milieuvergunning op bedrijfsinterne strategische besluitvormingsprocedures*, Den Haag: VROM 1994.

Hirsch Ballin, E.M.H., De waarde van wetgeving, in: M.S. Groenhuijsen en J.A.F. Peters, *Rechtsontwikkeling door wetgeving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

Hirsch Ballin, E.M.H., *Rechtsstaat en beleid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.

Hoekema, A.J., & Manen, N.F. van, *Typen van legaliteit. Ontwikkelingen in recht en maatschappij*, Deventer: Kluwer 2000.

Hornstra, E., e.a., *Ervaringen met het Vervolggesprek fase 4. Evaluatie van de proefneming met het Vervolggesprek fase 4. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000.

Houwen, R.J., e.a., *Onderkenning relevantie WW-bepalingen. Een onderzoek naar de mate waarin werknemers weten welke bepalingen in de WW gelden en overeenkomstig doel en strekking handelen*, Zoetermeer: Ctsv 1996.

Huls, N.J.H., *Onderhandelend wetgeven in de praktijk. Over ambtelijk activisme op middenniveau*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.

ICT en de keten van werk en inkomen, Den Haag: IWI 2004.

Implementatie wet Suwi bij gemeenten, Den Haag: IWI 2002.

Intake en beoordeling bij de bijstand, Den Haag: IWI 2005.

Jaarverslag IWI 2005, Den Haag: IWI 2006.

Janssen, V., & Schoonhoven, W. van, Hoe haalbaar zijn CWI's? Bezint eer ge begint, *Sociaal Bestek 2000-4*, p. 18-21.

Janssen, V., & Schoonhoven, W. van, Opstellen van een bedrijfsplan: een must voor CWI's, *Sociaal Bestek 2000-5*, p. 29-32.

Kagan, R.A., *Regulatory Justice. Implementing a Wage-Price Freeze*, New York: Russell Sage Foundation 1978.

Knaap, P. van der, Ondoelmatig tot het tegendeel bewezen is? 'Evidence-based policy and the practice': wat telt als bewijs?, *TPC 2006*, p. 32-35.

Kok, D.L.J., e.a., *Eindrapport van een onderzoek naar de risico's bij de inwerkingtreding van Suwi*, Utrecht: Berenschot 2001.

Kok, D.L.J., *Eindrapport van een audit van het functioneren van Suwi-organisaties en -keten in de eerste maanden van 2002*, Utrecht: Berenschot 2002.

Konings, P.M.T., en Fiseler, J.G., *Algemene wet bestuursrecht. Instellings- en cliëntenonderzoek sociale verzekeringen. Samenvatting, conclusies en risico's*, Zoetermeer: Ctsv 1997.

Koopmans, T., De rol van de wetgever, in: H.C.F. Schoordijk (red.), *Honderd jaar rechtsleven. De Nederlandse Juristen-Vereeniging 1870-1970*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970.

Korsten, A.F.A., & Derksen, W. (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden: Stenfert Kroese 1986.

Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur. Een beschouwing over bestuurskundige heuristiek: perspectieven op de toekomst van gemeenten*, Deventer: Kluwer 1988.

Kortmann, C.A.J.M., Coproductie?, *RegelMaat 1998*, p. 71-72.

Kranenburg, R., *De grondslagen der rechtswetenschap. Juridische kennisleer en methodologie*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1955.

Krems, B., *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Berlijn: Duncker und Humblot 1979.
Kreveld, J.H. van, 'De kwaliteit van wetgeving: rechtsstatelijke en bestuurlijke eisen', in: H.A.M. Backx & E.M.H. Hirsch Ballin (red.), *Recht doen door wetgeving*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

Kreutzkamp, H., e.a., Sociale zekerheid mist hernieuwde interactie, *Openbaar bestuur* 2000-10, p. 28-31.

Krogt, M.P.C. van der, & Wesdorp, L.P., Van SWI naar SUWI. Een perspectief op de toekomstige structuur van de uitvoering Werk en Inkomen, *De Accountant* 1998, p. 218-221.

Kuijpers, I.M., e.a., *Een gebouw zonder plan. Over de privatisering van de sociale zekerheid*, Amsterdam: De Balie 1999.

Le Grand, J., *Motivation, Agency and Public Policy. Of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford: Oxford University Press 2003.

Leede, L.J.M. de, 'Taakverdeling tussen wetgever, uitvoerder en rechter in de sociale verzekering', in: Veldkamp, G.M.J., e.a. (red.), *Sociaal-rechtelijk en sociaal-politiek denken sedert de Tweede Wereldoorlog. Veertig jaar Sociaal Maandblad Arbeid*, Alphen a/d Rijn: Samson 1986.

Lemmens, E., e.a., *De klant in de keten. Ketensamenwerking Suwi-partners vanuit het klantenperspectief*, Bussum: Orbis 2005.

Leijnse, F., *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002.

Lips, A.M.B., 'Reorganizing Public Service Delivery in an Information Age', in: I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (red.), *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, Amsterdam: IOS Press 1998.

Lokin, M.H.A.F., Beoordeling van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in het beleidswetgevingsproces, *RegelMaat* 2003, p. 100-109.

Loo, E. van der, De klant centraal, *Sociaal Bestek* 2000-7/8, p. 19-20.

MDW-werkgroep Vergunningsprocedures bij bedrijfsvestiging, *Vergunningsprocedures bij bedrijfsvestiging*, Den Haag: 1998.

Meegeren, P. van, Het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van beleid, *Beleidswetenschappen* 1997, p. 303-319.

Meijerink, M.H., *Het einde van de stopverfstaat*, Zoetermeer: VU 1994.

Melsen, A.G.M., De invloed van de sociale zekerheid, *SMA* 1975-5, p. 325-335.

Middelhoven, L.K., *Implementatie wet SUWI bij gemeenten. Tweede onderzoek naar de gemeentelijke voorbereidingen op de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*, Zoetermeer: IWI 2002.

Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Den Haag: Academic Service 1992.

Modernising government, London: Modernising Government Secretariat 1999.

Montfort, C.J. van, & Andeweg, A.M., Toetspunten voor hybride organisaties en een toepassing op de terreinen van zorg en zekerheid, *Beleidsanalyse* 1998-1, p.5-13.

Mulder, E.-J., ICT binnen SUWI. Haarlemmerolie of blok aan het been?, *Sociaal Bestek* 1999-12, p. 9-11.

Muntinga, M.A., Het andere been van de democratie. Verantwoording en kwaliteitshandvesten in het openbaar bestuur, *Bestuurskunde* 2000, p. 227-236.

Nelissen, N.J.M., & Goede, P.J.M. de, Publiek management in de 21ste eeuw, *Bestuurswetenschappen* 2000, p. 5-24.

Noll, P., *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1973.

Noordam, F.M., SUWI: meer bureaucratisch autisme of meer mensen aan het werk, *SMA* 1999, p. 306-317.

Nouws, J.T.F., & Fuente, M.M. de la, *De matching tussen het milieugedrag van bedrijven en het optreden van de vergunningverlener en handhaver*, Den Haag: VROM 1996.

Nulmeting Uvw, Amsterdam: Uvw 2002.

Nutley, S., & Webb, J., 'Evidence and the policy process', in: Davies, H.T.O., e.a., *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol: The Policy Press 2000.

OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in the Netherlands, Parijs: OECD 1999.

Oostenbrink, J.J., *Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving?*, Deventer: Kluwer 1973.

Oostenbrink, J.J., *Wetten waarden en symbolen*, Amsterdam: VU 1992.

Oosting, M., *Beginselen van Bestuur. Over de rechtmatigheid van het besturen door de overheidsbureaucratie in de verzorgingsstaat*, Alphen aan den Rijn: Samson 1980.

Oosting, M., *Kwaliteit van de overheid*, Deventer: Kluwer 1990.

Orde in het binnenlands bestuur, Den Haag: WRR 1995.

Pawson, R., *Evidence-Based Policy. A Realist Perspective*, London: SAGE 2006.

Poelje, S.O. van, *De 14 wetsfamilies. Verslag van de op 18 februari 1977 gehouden studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut voor bestuurswetenschappen*, Den Haag: VNG 1977.

Poelje, S.O. van, 'Wetgevingsleer: van reglementering tot normering', *Bestuurswetenschappen* 1980, p. 178 e.v..

Polak, J.M., 'Codificerende wetgeving', in: Geest, H.J.A.M. van, e.a., *Regel en praktijk. Opstellen aangeboden aan prof.mr. S.F.L. baron van Wijnbergen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1979.

Pressman, J.L., & Wildavsky, A., *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*¹, Berkely: University of California Press 1979.

Programmabureau Overheidsloket 2000, *Van vraagpatroon naar loket*, Den Haag: Overheidsloket 2000 1997.

Raad van State. Jaarverslag 2001, Den Haag: Raad van State 2002.

Raad van State. Jaarverslag 2002, Den Haag: Raad van State 2003.

Raad van State. Jaarverslag 2003, Den Haag: Raad van State 2004.

Raad van State. Jaarverslag 2004, Den Haag: Raad van State 2005.

Raad van State. Jaarverslag 2005, Den Haag: Raad van State 2006.

Rapport van bevindingen en conclusies inzake verbetering en sturing rechtmatigheid voorjaar 2000, Zoetermeer: Ctsv 2000.

Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur, Kamerstukken II 1970/71, 10 914, nrs. 1-2.

Rethinking Regulation. Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business, Belconnen: Regulation Taskforce 2006.

Rieken, J.G.P., *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening*, Deventer: Kluwer 1985.

Ru, H.J. de, *De Algemene Wet gaat voor de Bijzondere Wet. Notitie over een nieuw wetgevingsbeleid*, Amsterdam: 1992.

Ruimte voor zorgplichten, Den Haag: Ministerie van Justitie 2004.

Ruiter, D.W.P., *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Assen: Van Gorcum 1987.

¹ Mijns inziens hadden de beide auteurs de ondertitel wel langer kunnen en mogen maken.

- Samenwerking in dynamisch perspectief*, Den Haag: Regiegroep SWI.
- Samenwerking werk en inkomen*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen 1999.
- Scheltema, M., & Konijnenbelt, W., *De rechtsverwerking in het administratieve recht* (preadviezen VAR), Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1975.
- Scheltema, M., 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.
- Scheltema, M., Van rechtsbescherming naar een volwaardig bestuursrecht, *NJB* 1996, p. 1355-1361.
- Scheltema, M., *De wondere wereld van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 1997.
- Schep, G.J., Meer anders dan beter: Kwaliteit sociale diensten in beweging, *Sociaal Bestek* 2000-7/8, p. 5-8.
- Scott, J.C., *Seeing like a state. How certain schemes to improve human conditions have failed*, New Haven: Yale University Press 1998.
- Sebus, G., *Wetgevingstechniek en de toegankelijkheid van de wet voor de burger*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984.
- Selznick, Ph., *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley: University of California Press.
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen a/d Rijn: H.D. Tjeenk Willink 1987.
- Snellen, I.Th.M., e.a., *Informatisering in het openbaar bestuur. Indicaties voor politiek inhoudelijke sturing*, Den Haag: NOTA 1989.
- Snellen, I.Th.M., Nieuwe vormen van sturing, in: Derksen, W., e.a., *De terugtred van regelgevers. Meer regels, minder sturing?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.
- Snellen, I.Th.M., & Van de Donk, W.B.H.J., (red.) *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, Amsterdam: IOS Press 1998.
- Sol, E., e.a., *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur. De positie van derde- belanghebbenden in een tripartite structuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.
- Steenbeek, J.G. e.a. (red.), *Bestuur en norm*, Deventer: Kluwer 1986.
- Stolk, P.J., *De Nationale ombudsman*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.
- Stoter, W.S.R., *Belangenafweging door de wetgever. Een juridisch onderzoek naar criteria voor de belangenafweging van de formele wetgever in relatie tot de belangenafweging op bestuurlijk niveau*, Den Haag: Boom 2000.

Stout, H.D., *De betekenissen van de wet: theoretisch-kritische beschouwingen over het principe van wetmatigheid van bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Suwi-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, Den Haag: PWC 2006.

Terpstra, J., & Havinga, J., *Uitvoering tussen traditie en management*, in: W. Bakker en F. van Waarden, *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom 1999.

Terpstra, J., & Hecke, R. van, *Samenwerking rond werk en uitkering. CWI in discussie en praktijk*, SMA 1999, p. 512-520.

Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet, Den Haag IWI 2004.

Thomassen, J.J.A., *Burgers in twee gedaanten*, Enschede: TH Twente 1979.

Tjeenk Willink, H.D., *De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State*, *RegelMaat* 2005, p. 51-59.

Tjeenk Willink, H.D., *Wetgeving en uitvoering*, voorgedragen tijdens de Dag van de Wetgeving, 2005a.

Tops, P.W., *Coproductie in het Rotterdamse grote stedenbeleid*, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant 1998.

Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau 2000.

Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2003.

Tussenevaluatie van de Wet Suwi, Den Haag: Ministerie SZW 2005.

Tweede foto van SWI-samenwerkingsverbanden, Hoofddorp: KPMG 1997.

Twist, M.J.W. van, & Mayer, I., *De afstemming tussen beleid en uitvoering. Ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid*, *Bestuurskunde* 2000, p. 25-34.

Uitvoeringstoets WALVIS. Deel 1: Risico-analyse, Amsterdam: Uvw 2003.

Uvw en Walvis. Tweede rapportage, Den Haag: IWI 2004.

Uvw en Walvis. Vijfde rapportage, Den Haag: IWI 2006.

Veld, R.J. in 't, *Over grenzen van bestuur*, Den Haag: VUGA 1978.

Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*, Den Haag: Vuga 1997.

Velden, W.G. van der, *Bestuurswetenschappen* 1980, p.245 e.v.

Veldkamp, G.M.J., e.a. (red.), *Sociaal-rechtelijk en sociaal-politiek denken sedert de Tweede Wereldoorlog. Veertig jaar Sociaal Maandblad Arbeid*, Alphen a/d Rijn:

Samson 1986.

Venrooij, A. van, *De burger bediend: op weg naar vraaggestuurde dienstverlening*, *Openbaar Bestuur* 1999, p. 24-31.

Verslag van de visitatie van Centrum voor Werk en Inkomen, Handvestgroep Publiek Verantwoorden 2005.

Verveen, E., e.a., *Quick scan sollicitatieplicht ouderen*, Den Haag: RWI 2005.

Vlies, I.C. van der, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving. De verandering van het legaliteitsprincipe in de twintigste eeuw*, Den Haag: VUGA 1984.

Voermans, W., & Oostenbrink, I.W.A., *Een RegelMaatnummer gewijd aan coproductie*, *RegelMaat* 1998, p. 51-53.

Voorbij het loket. Over de mogelijkheden en onmogelijkheden van pro-actieve dienstverlening voor de Nederlandse overheidsorganisaties, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1999.

Vries, I.E.M. de, *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*, Amsterdam: DIJK12 2003.

Watson, G.H., *Strategisch benchmarken*, Schiedam: Scriptum 1998.

Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr 1972.

Werken aan de winkel. De praktijk van ketensamenwerking, Den Haag: Steunpunt Ketensamenwerking 2003.

Wiendels, B., e.a., *Nulmeting kwaliteitshandvesten bij Rijksorganisaties*, Den Haag: SGB0 2005.

Wilson, J.Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, U.S.A.: BasicBooks 1989.

Wilson, W., *The study of administration*, *Political science quarterly* 1887, p. 197.

Winter, H.D., *Evaluatie in het wetgevingsforum. Een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en kwaliteit van wetgeving*, Groningen: 1996.

Wolfson, D.J., *Over sturen en meerijden*, *Beleidsanalyse* 1998-4, p. 21-27.

Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, Den Haag: CPB 2002.

Wijk, H.D. van, e.a., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag 1999.

Wijngaarden, P.J. van, *Arbeidsvoorziening in ontwikkeling. Een veranderende conceptie van sturing, verdeling en burgerschap*, Utrecht: UU 1990.

Zouridis, S., & Bekkers, V.J.J.M., *Digitale dienstverlening*, *Bestuurskunde* 1998, p. 127-135.

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01726427 7